

Hagen Lesch

Ökonomik des Arbeitskampfrechts

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Hagen Lesch

Ökonomik des Arbeitskampfrechts

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14908-7 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45526-3 (E-Book|PDF)

Der Autor

Dr. rer. pol. **Hagen Lesch**, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Bonn; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Arbeitsbereich „Lohn- und Tarifpolitik, Arbeitskämpfe“, seit 2011 zudem Leiter des Kompetenzfelds „Strukturwandel, Einkommen, Lohnfindung“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2013 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Streiktheorien und Konflikttypen	6
2.1	Streiktheorien	6
2.1.1	Das Streikmodell von Hicks	6
2.1.2	Das Streikmodell von Ashenfelter und Johnson	10
2.1.3	Die Unfalltheorie von Siebert und Addison	13
2.2	Konflikttypen	16
3	Ordnungsrahmen und Bewertungsansätze	18
3.1	Arbeitskämpfe und Ordnungsrahmen	18
3.2	Ansätze zur Bewertung des Ordnungsrahmens	23
3.2.1	Verhandlungsparität und Nash-Verhandlungslösung	23
3.2.2	Störung der Verhandlungsparität	27
3.2.3	Negative externe Effekte	35
4	Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen	41
4.1	Arbeitskampffreiheit und Tarifbezogenheit	42
4.2	Gebot der Verhältnismäßigkeit	45
4.3	Ultima-Ratio-Prinzip	50
4.4	Tarifvertragliche Friedenspflicht	55
4.5	Urabstimmung als Streikschanke	58
4.6	Schlichtung zur Arbeitskampfvermeidung	61
5	Analyse der Streikformen	67
5.1	Warnstreiks	68
5.2	Unterstützungstreiks	72
5.3	Streikbegleitende Flashmob-Aktionen	79
5.4	Tarifpluralität und Gewerkschaftswettbewerb	83
6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	95
	Literatur	105
	Kurzdarstellung / Abstract	110

1

Einleitung¹

In Deutschland wird vergleichsweise selten gestreikt. Das geht regelmäßig aus internationalen Vergleichen des Arbeitskampfvolumens hervor, in denen die Zahl der durch Streiks und Aussperrungen ausgefallenen Arbeitstage je 1.000 Arbeitnehmer für verschiedene Länder gegenübergestellt werden (Dribbusch, 2010; Lesch, 2010a). Während hierzulande zwischen den Jahren 2000 und 2008 im Jahresdurchschnitt lediglich fünf Tage je 1.000 Beschäftigten ausfielen, waren es in Spanien 164, in Frankreich 102 und in Italien 88 Tage. Ein vergleichbares Ausmaß an „sozialem Frieden“ haben unter den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) lediglich die Slowakei, Japan, die Schweiz, Polen, Ungarn und die Niederlande (Lesch, 2010b). Dessen ungeachtet hat sich in den letzten Jahren eine Veränderung vollzogen, die jenseits der quantitativen Streikmessung zu einer stärkeren Wahrnehmung von Streiks führt. Durch das Aufkommen von Berufsgruppengewerkschaften wurde vor allem im Verkehrssektor wiederholt zu Arbeitsniederlegungen aufgerufen. Dort sind es besonders die Kunden, welche die Folgen eines Arbeitskampfes zu spüren bekommen. Entsprechend groß fiel daher auch das mediale Interesse aus, wenn Piloten, Fluglotsen oder Lokführer in den Ausstand traten, selbst wenn sie dies nur kurzfristig taten.

Berufsgruppengewerkschaften wie die Vereinigung Cockpit, die Gewerkschaft der Fluglotsen oder die Gewerkschaft der Lokomotivführer haben das deutsche Tarifverhandlungssystem bisher zwar nicht ins Wanken, aber in Unordnung gebracht. Unternehmen des Verkehrssektors verhandeln nicht mehr mit einer großen Branchengewerkschaft, sondern teilweise mit mehreren Berufsgruppengewerkschaften, die berufsspezifische Ziele verfolgen. Die über Jahrzehnte hinweg praktizierte Tarifeinheit (ein Betrieb – ein Tarifvertrag) wurde durch eine Tarifpluralität (ein Betrieb – mehrere Tarifverträge) abgelöst.

Da die vertretenen Berufsgruppen eine betriebswirtschaftliche Schlüsselstellung innehaben, ist ihre Streikmacht groß. Als die Streikmacht genutzt wurde, riefen betroffene Unternehmen die Arbeitsgerichtsbarkeit zu Hilfe. Weil das über den Weg einstweiliger Verfügungen die Streiks nur für kurze

¹ Der Autor dankt Oliver Stettes für die intensiven Diskussionen und für viele hilfreiche Hinweise.

Zeit aussetzte und weil das Bundesarbeitsgericht (BAG) im Sommer 2010 verkündete, in seiner Rechtsprechung nicht länger an der Tarifeinheit festzuhalten, schalteten sich im Herbst 2010 die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) ein. In einer gemeinsamen Erklärung forderten sie den Gesetzgeber auf, die Tarifeinheit gesetzlich zu verankern (BDA/DGB, 2010). Sofern sich in einem Betrieb die Geltungsbereiche mehrerer Tarifverträge überschneiden, soll nach dieser Initiative nur der Tarifvertrag anwendbar sein, an den die Mehrzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb gebunden ist (Grundsatz der Repräsentativität). Durchsetzen würde sich demnach immer die in einem Betrieb vertretene mitgliederstärkste Gewerkschaft. Schließt diese einen Tarifvertrag, gilt für dessen Laufzeit eine Friedenspflicht. Diese soll sich laut BDA/DGB-Vorschlag auch auf konkurrierende Tarifverträge erstrecken, die aufgrund der geringeren Repräsentativität nicht zur Geltung kommen können. Vereinbart also eine Gewerkschaft A in einem Betrieb für alle Arbeitnehmer einen repräsentativen Tarifvertrag, darf Gewerkschaft B nicht für die Durchsetzung eines eigenständigen Tarifvertrags streiken. Sie ist vielmehr an die Friedenspflicht des bereits geschlossenen repräsentativen Tarifvertrags der Gewerkschaft A gebunden.

Diese Initiative, von der sich der DGB im Sommer 2011 zurückgezogen hat, greift in das Streikrecht und damit in die Koalitionsfreiheit kleinerer Gewerkschaften ein (Däubler, 2011, 96, Ziff. 64). Dementsprechend wurde der Vorschlag kontrovers aufgenommen. Im Raum steht nicht nur die Frage, ob der geforderte Eingriff in das Streikrecht rechters ist, sondern auch die Frage, ob es rechtspolitisch sinnvoll ist, Tarifverträge über das Tarifvertragsgesetz (TVG) gesetzlich zu regeln oder die Gestaltung des Arbeitskampfes der Arbeitsgerichtsbarkeit zu überlassen (Bayreuther et al., 2011, 84). Zwar leitet sich aus Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) die Koalitionsfreiheit ab, zu deren Ausübung grundsätzlich auch die Rechte auf Streik und Aussperrung gehören. Der Gesetzgeber hat aber keinerlei Spielregeln definiert, in welchem Rahmen und bis zu welchen Grenzen diese Rechte verwirklicht werden sollen. Dies ist bislang ausschließlich Sache der Rechtsprechung. Eine Gruppe von Rechtsprofessoren sah schon in den 1980er Jahren in der Kodifikation des Arbeitskampfrechts einen Verfassungsauftrag an das Parlament (Birk et al., 1988, III). Der von dieser Gruppe erstellte „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung kollektiver Arbeitskonflikte“ aus dem Jahr 1988, der das Arbeitskampfrecht systematisch regelt, wurde aber damals vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen.

Ziel der vorliegenden Analyse ist es, den durch die Rechtsprechung entwickelten Ordnungsrahmen des Arbeitskampfrechts ökonomisch zu analysieren, um mögliche Regelungslücken oder Regelungsmängel zu identifizieren. In Kapitel 2 wird zunächst diskutiert, warum es überhaupt zu Streiks kommt. Dazu werden drei einschlägige Streiktheorien vorgestellt. In Kapitel 3 wird ein Analyserahmen zur Bewertung des arbeitskampfrechtlichen Rahmens entwickelt. In einem ersten Schritt wird erörtert, warum ein arbeitskampfrechtlicher Ordnungsrahmen überhaupt notwendig ist. In einem zweiten Schritt werden mit der Nash-Verhandlungslösung und mit der Theorie externer Effekte die Bausteine des Analyserahmens vorgestellt. In einem dritten Schritt wird dann erläutert, wie sich diese Ansätze nutzen lassen, um rechtlich-institutionelle Regelungen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Letzteres geschieht in den Kapiteln 4 und 5. Die dort zusammengetragenen rechtlichen Regelungen werden jeweils zunächst juristisch erläutert und dann einer ökonomischen Analyse unterzogen. Dabei geht Kapitel 5 auf die Rechtsprechung zu Streikformen jenseits des klassischen Erzwingungsstreiks ein. Auch hier wird nach einer kurzen rechtlichen Erläuterung auf der Grundlage des in Kapitel 3 entwickelten Analyserahmens diskutiert, welche ökonomischen Auswirkungen die neuen Streikformen haben. Kapitel 6 fasst die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung zusammen und erläutert den auf Basis der ökonomischen Analyse identifizierten zusätzlichen rechtlich-institutionellen Handlungsbedarf.

Streiktheorien und Konflikttypen

2.1 Streiktheorien

2.1.1 Das Streikmodell von Hicks

Es gibt in der ökonomischen Theorie mehrere Modelle, die analysieren, warum Tarifverhandlungen nicht immer konfliktfrei ablaufen. Ein allgemein anerkanntes Streikmodell, das erklären kann, warum gestreikt wird oder wie oft es zum Ausstand kommt, existiert allerdings nicht. Als einer der grundlegenden ökonomischen Ansätze gilt noch heute das schon 1932 im Rahmen der „Theory of Wages“ entwickelte Streikmodell von John R. Hicks. Nach Hicks (1963, 136 ff.) stellen Streiks ein Drohinstrument dar, mit dem die

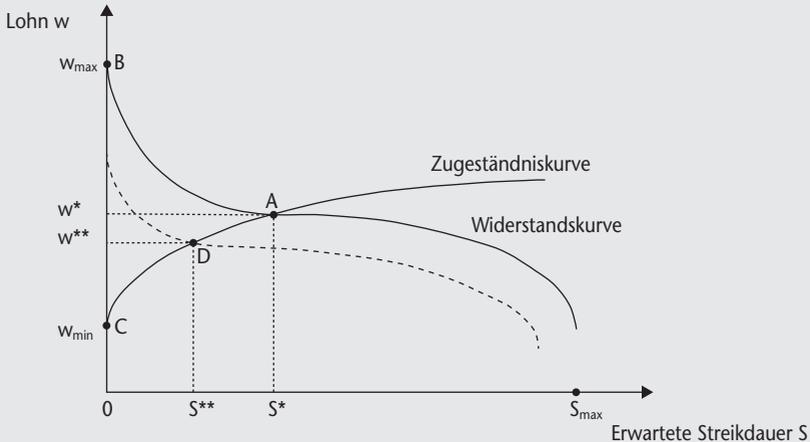
Gewerkschaften höhere Löhne durchsetzen wollen. Gestreikt wird, wenn die Arbeitgeber die Streikbereitschaft der Gewerkschaften unterschätzen oder die Gewerkschaften die Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber überschätzen. Damit beruhen Konflikte letztlich auf einem Mangel an Informationen über die Präferenzen des Verhandlungspartners. Bei vollkommener Information wäre die Streikgefahr demnach geringer. Trotzdem sind Streiks auch dann nicht ganz auszuschließen, weil die Gewerkschaften zur Sicherung der Glaubwürdigkeit ihrer Streikdrohungen hin und wieder ihre Streikfähigkeit unter Beweis stellen müssen.

Im Vordergrund der Erklärung von Hicks steht ein Kostenkalkül (Keller, 1974, 19 ff.): Die Bereitschaft der Unternehmen, den Gewerkschaften höhere Löhne zu bewilligen, hängt davon ab, mit welchen Streikfolgen die Arbeitgeber rechnen. Die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen steigt mit dem befürchteten Ausmaß von Streiks und dem daraus resultierenden wirtschaftlichen Schaden. Umgekehrt wird die Streikbereitschaft der Gewerkschaften dadurch bestimmt, welche Lohnhöhe die Arbeitgeber ohne Streikandrohung zu zahlen bereit sind. Je mehr die Unternehmen freiwillig anbieten, umso geringer ist die Streikbereitschaft einer Gewerkschaft (Külp, 1969, 39).

In Abbildung 1 ist die Verhandlungssituation grafisch dargestellt. Das Koordinatensystem setzt die von den Gewerkschaften geforderte Lohnhöhe (oder den geforderten Lohnzuwachs) in Beziehung zur erwarteten Streikdauer. Abgetragen sind zwei Kurven, die sich in Punkt A schneiden: eine Widerstandskurve und eine Zugeständniskurve (in der Literatur auch als Konzessionskurve bezeichnet). Die Widerstandskurve, die eine negative Steigung hat, beschreibt das Verhalten der Gewerkschaft. Je größer der von den Arbeitgebern angebotene Lohnsatz ist, desto mehr nimmt die Streikbereitschaft der Gewerkschaft ab, da man sich einem Punkt nähert, in dem die Streikkosten größer sind als die durch einen Streik durchsetzbaren Lohnsteigerungen. Die Streikkosten bestehen aus den Ausgaben für die Streikunterstützung und dem streikbedingt sinkenden Unternehmensgewinn, aus dem die Lohnforderungen finanziert werden müssen. In Punkt B ist der Lohnsatz w_{\max} abgetragen. Er stellt das Lohnangebot dar, das die Gewerkschaften ohne Arbeitskampf akzeptieren würden. Dies kann der zu Beginn einer Tarifverhandlung geforderte Lohnsatz oder ein nicht offen kommunizierter Lohnsatz sein, den die Gewerkschaft (unterhalb ihrer offiziellen Forderung) mindestens durchsetzen will. Da eine Gewerkschaft zeitlich nur begrenzt streiken kann (spätestens bei erschöpfter Streikkasse oder bei Insolvenz des Arbeitgebers erübrigt sich ein Streik), gibt es eine maximale Streikdauer (Hicks, 1963, 143). In

Streikmodell von Hicks

Abbildung 1



Eigene Darstellung in Anlehnung an Runde, 1996, 21

Abbildung 1 ist diese bei S_{\max} erreicht. Wie hoch der Lohnsatz in diesem Punkt ausfällt, hängt von der Zahlungsbereitschaft der Arbeitgeber ab. Für die Gewerkschaft folgt als Handlungsalternative: Akzeptanz des vom Unternehmen angebotenen Lohnsatzes oder dessen Ablehnung und Durchführung eines Streiks.

Die Zugständniskurve beschreibt das Verhalten der Arbeitgeber. Sie hat eine positive Steigung. Die Punkte entlang der Kurve geben verschiedene Kombinationen aus Lohnsatz und Streikdauer an, bei denen die erwarteten Konzessions- und Streikkosten gleich sind. Dabei werden die Konzessionskosten durch die Lohnerhöhung und die Vertragslänge des Lohnabschlusses bestimmt. Die Streikkosten hängen von den durch einen Produktionsausfall verursachten direkten Kosten (entgangene Gewinne) und von indirekten Kosten ab, die sich ergeben, wenn vertragliche Verpflichtungen nicht eingehalten werden können oder Kunden zur Konkurrenz abwandern. Die Kurve beginnt in Punkt C bei einem Lohnsatz w_{\min} , den der Arbeitgeber ohne gewerkschaftlichen Druck zu zahlen bereit ist. Wäre dies zugleich die Lohnforderung der Gewerkschaft, käme es zu einer Einigung ohne Arbeitskampf (Hicks, 1963, 142). Liegt der von den Arbeitgebern angebotene Lohnsatz unter der gewerkschaftlichen Lohnforderung, kommt es zum Streik. Mit wachsender Streiklänge nähert sich der Lohnsatz einem Wert, bei dem das Unternehmen bankrottgehen würde. Für das Unternehmen ergeben sich zwei

Handlungsalternativen: Entweder stimmt es dem von der Gewerkschaft geforderten Lohnsatz zu oder es lehnt die Lohnforderung ab und nimmt einen Streik und im Extremfall auch einen Bankrott in Kauf. Da die Arbeitgeberverbände über Streikfonds verfügen, kann die Existenz eines Unternehmens im Streikfall durch Unterstützungszahlungen aus diesen Fonds gesichert werden. Dies wird im Rahmen des Modells aber nicht thematisiert.

Der Schnittpunkt beider Kurven definiert das Verhandlungsergebnis (Punkt A). In diesem Gleichgewicht einigen sich die Tarifpartner auf den Lohnsatz (oder Lohnzuwachs) w^* , mit dem beide eine erwartete Streikdauer von S^* verbinden. Bei vollkommener Information gelangen die Tarifparteien zu dieser Gleichgewichtslösung, ohne dass es zum Ausbruch eines Arbeitskampfes kommt. Die Streikdrohung reicht aus, um den Kompromiss zu erzielen. Ein Konflikt tritt lediglich dann auf, wenn die Arbeitgeber Streikdrohungen der Gewerkschaft nicht mehr ernst nehmen (Hicks, 1963, 147). Dann muss die Gewerkschaft beweisen, dass sie den Streik als letztes Mittel auch tatsächlich einsetzt.

Bei asymmetrischer Information können die Arbeitgeber die Streikbereitschaft der Gewerkschaften unterschätzen, während die Gewerkschaften die Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber möglicherweise überschätzen. Kommt es aus einem dieser Gründe zum Streik, nähern sich die Tarifparteien der Gleichgewichtslösung entlang ihrer Verhaltensfunktionen an. Allerdings verschiebt sich die Widerstandskurve unter sonst gleichen Bedingungen nach links, weil der Streik das Verteilbare vermindert (Hicks, 1963, 145). In Abbildung 1 ist dies durch die gestrichelte Kurve dargestellt. Der neue Gleichgewichtspunkt D beinhaltet einen im Vergleich zu w^* niedrigeren Lohnsatz (oder Lohnzuwachs) w^{**} . Ein Arbeitskampf bewirkt somit, dass sich das maximal für die Gewerkschaft erzielbare Verhandlungsergebnis reduziert (Runde, 1996, 21). Dieses Ergebnis ist nicht optimal, da eine Gewerkschaft mit einem Streik ja gerade eine höhere Lohnforderung durchsetzen will. Die Informationsdefizite stehen der Realisierung einer optimalen Lösung aber im Wege.

Das Streikmodell von Hicks zeichnet sich nach Kulp (1969) dadurch aus, dass der Lohnsatz nicht ausschließlich durch ökonomische Faktoren (wie zum Beispiel die Produktivität) bestimmt wird, sondern auch durch „politisch beeinflusste Faktoren“ wie die Dauer des Streiks. Der Hinweis auf politische Einflussgrößen lässt sich als Eingeständnis dafür interpretieren, dass der Lohnsatz nicht rein ökonomisch bestimmt wird, sondern auch durch Machteinflüsse, über welche die ökonomische Theorie keine eindeutige Aussage

treffen kann (Külp, 1969, 40). Grundlegend für das Verhalten der Tarifparteien ist aber auch bei Hicks ein ökonomisches Kalkül. Letztlich wird der Streik doch auf eine ökonomische Funktion reduziert, indem er auf beiden Seiten einen wirtschaftlichen Schaden verursacht. Hierbei ist kritisch anzumerken, dass die Streikdauer den wirtschaftlichen Schaden nur unzureichend abbildet. Auch kurze Streiks können einen erheblichen Schaden anrichten, wenn beispielsweise die Produktion am Beginn einer Wertschöpfungskette blockiert wird. Unberücksichtigt bleibt in dem Modell auch, dass mit einer wachsenden Größe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und mit einer zunehmenden Komplexität der anstehenden Probleme die Verhandlungen von gewählten oder angestellten Funktionären geführt werden müssen. Diese Verhandlungsführer verfolgen aber nicht ökonomische, sondern verbandspolitische Interessen (Külp, 1969, 43; Keller, 1974, 25). Es geht dabei nicht mehr ausschließlich um Mitgliederinteressen. Die Funktionäre entwickeln ein eigenes Interesse. Sie wollen zum Beispiel ihre eigene Position innerhalb der Organisation sichern oder den Verband als eigenständige Organisation erhalten (zur weiteren kritischen Diskussion des Modells vgl. Külp, 1969; Keller, 1974).

2.1.2 Das Streikmodell von Ashenfelter und Johnson

Ashenfelter/Johnson (1969) greifen die Kritik an Hicks auf und erweitern die Analyse um einen dritten Akteur. Die Arbeitgeber werden weiterhin als homogene Gruppe betrachtet. Auf der Seite der Gewerkschaft gibt es allerdings zwei Akteure, da zwischen der Gewerkschaftsführung (den Funktionären) und den Gewerkschaftsmitgliedern (den organisierten Arbeitnehmern) unterschieden wird. Die Gewerkschaftsführung verfolgt in erster Linie politische Ziele, nämlich das Überleben und Wachstum der Gewerkschaft als Institution und das eigene persönliche und politische Überleben. Diese Ziele sind am ehesten erreichbar, wenn die Erwartungen der Mitglieder befriedigt werden.

Die Interaktion zwischen den drei Akteuren ist durch asymmetrische Information geprägt. Die Gewerkschaftsfunktionäre und die Arbeitgeber sind vollständig über ihre jeweiligen Interessenlagen informiert. Sie kennen beide die gegenseitigen Reaktionsmuster, die Ertragslage des Unternehmens und die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder. Die Gewerkschaftsmitglieder hingegen sind unvollständig über die Ertragslage des Unternehmens informiert. Dadurch besteht die Gefahr, dass sie überzogene Lohnerwartungen entwickeln. Die Gewerkschaftsfunktionäre agieren dann als eine Art Moderator. Sie stehen vor der Aufgabe, erwartete und durchsetzbare Lohnsteigerungen in Einklang zu bringen.