

## **Editorial: Arbeitskämpfe und ihre Drittwirkungen**

*Lothar Funk*

*JEL-Klassifikationen: J50, J51, J52*

Schon lange ist das Thema Arbeitskämpfe nicht mehr so kontrovers diskutiert worden wie in den letzten Jahren. Auch wenn sich die Lage im Jahr 2016 wieder beruhigt hat, war 2015 das streikreichste Jahr in Deutschland seit 1992. Arbeitskampf- und Streikrecht sind in Deutschland Richterrecht. Denn der Gesetzgeber war trotz vorhandener Vorschläge aus der Wissenschaft bisher nicht bereit, das Arbeitskampfrecht zu regeln. Folglich loten in der Praxis weitgehend Richter die Grenzen des Arbeitskampfes aus – wie auch Ende Juli 2016, als das Bundesarbeitsgericht (BAG) einen Streik für rechtswidrig erklärt hat, der unter anderem auch Forderungen durchsetzen wollte, die die mit dem Tarifvertrag verbundene Friedenspflicht verletzen. Hiermit zeigte das BAG Schranken des Streikrechts auf, „nachdem das Gericht in dieser Hinsicht seit Jahren laufend Grenzen aufhebt“ (*Creutzburg* 2010, S. 19), indem es zunehmend, etwa über die Anerkennung von Sympathiestreiks und von Warnstreiks, das vorherige „Ultima-Ratio-Prinzip“, nach dem der Streik nur letzte Lösung im Arbeitskampf nach Ausschöpfung aller anderen Mittel ist, aufgelöst hat. Zudem hat es 2010 mit der Zulassung von Tarifpluralität in Abkehr des vorher angewendeten Grundsatzes „Ein Betrieb, ein Tarifvertrag“ mehr Potenzial für Tarifkonflikte geschaffen.

Dabei zeigt sich eine Bedeutungszunahme von Anerkennungsstreiks, deren wesentlicher Grund das Vordringen einiger Berufsgewerkschaften ist. Dies gilt insbesondere in vormaligen Branchen mit Staatsmonopolen (etwa im Luftverkehr oder der Bahn). Hier ringen seit fünfzehn Jahren miteinander konkurrierende Gewerkschaften darum, Einfluss bei der Vertretung von Belegschaften zu gewinnen. Im Vordergrund stehen hier branchen- und unternehmensbezogene Besonderheiten. Darüber hinaus geht es heute um die Neubewertung ganzer Tätigkeiten, etwa im Erziehungsbereich, in dem aufgrund erheblich geänderter qualifikatorischer Anforderungen eine Aufwertung der dort erbrachten Leistungen durchgesetzt werden soll.

Wenn es tatsächlich zum Streik kommt, so ergeben sich häufig auch externe Effekte. Diese können indirekter oder direkter Art sein. Schon im Oktober 2003 hat der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in einem Gutachten die Regelung der Tarifautonomie massiv hinterfragt, weil die Tarifparteien Verträge zu Lasten

Dritter schließen würden. In dem von 35 führenden deutschen Ökonomie- und Rechtsprofessoren unterzeichneten Gutachten hieß es: „Die Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien beeinflussen in erheblichem Maße das Wohlergehen Dritter. Bei zu hohen Löhnen werden Menschen arbeitslos oder bleiben es.“ (Beirat des BMWA 2004, S. 16). Dies hatte ganz entscheidend mit dem Instrument des Streiks zu tun. Denn der Streik oder die Streikdrohung bewirkten, dass die Arbeitgeber auch zur Vermeidung wirtschaftlicher Schäden Tarifabschlüssen zustimmten, die sich negativ auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum auswirkten.

Anders ausgedrückt: Durch glaubwürdige Streikdrohung lassen sich viele Lohn- und andere Arbeitskostenerhöhungen bereits erzwingen, ohne dass es marktbedingt aufgrund von Personalengpässen ansonsten zu Steigerungen der Arbeitskosten kommen würde. Der Beirat des BMWA brachte dieses zentrale Problem ebenfalls auf den Punkt, indem er feststellt: Das Kalkül der durch die damalige Auslegung der Tarifautonomie Privilegierten schließt „ein Interesse an Streikvermeidung ein, weil Streiks hohe Kosten verursachen“ (Beirat des BMWA 2004, S. 17). Gleichzeitig sei damit dennoch die Durchsetzung von Partikularinteressen möglich angesichts der sich daraus ergebenden gewerkschaftlichen Tarifpolitik: „das heißt im allgemeinen, sie setzen mindestens die Lohnsteigerungen durch, die von den Arbeitgebern gerade noch zugestanden werden, ohne dass es zum Streik kommt“ (Beirat des BMWA 2004, S. 19). Die Folge kann eine systematische Überforderung der volkswirtschaftlichen Verteilungsspielräume und dadurch bedingte negative Wirkungen auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum sein (vgl. dazu grundsätzlich *Funk* 1999).

Diese Problematik der indirekten Drittwirkung von Streiks, wie sie Deutschland bis vor rund zehn Jahren kennzeichnete, hat jedoch heute deutlich an Brisanz verloren. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Globalisierung und technischer Fortschritt (Rückgang der Transport- sowie Informations- und Kommunikationskosten), welche den Unternehmen zuvor nicht verfügbare Ausweichmöglichkeiten eröffneten und Strukturreformen vor einem guten Jahrzehnt, die die Arbeitsanreize erheblich steigerten. Diese wurden zudem auch deshalb zum Erfolg für Beschäftigung und Wachstum in Deutschland, weil gleichzeitig die europäische Währungsunion beschäftigungsschädliche nominale Aufwertungen verhinderte, wie sie zuvor bei der Deutschen Mark regelmäßig eintraten, sodass parallel die gesamtwirtschaftlicher Nachfrage den Wachstumsprozess flankierte.

Drittwirkungen von Streiks und Streikdrohungen ergeben sich über zu generöse (verbindliche) Tarifabschlüsse aber nicht nur im Hinblick auf eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, sondern auch für davon betroffene Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen. Hier geht es nicht um indirekte Wirkungen, sondern um direkte. Letztere bestehen darin, dass ein Arbeitskampf zu einem Produktionsausfall oder zu einem Verlust an Dienstleistungen führt. Und dieser direkte Effekt hat mit der Tertiarisierung des Arbeitskampfs an Relevanz gewonnen. Das Ausmaß der Drittbetroffenheit hängt jedoch stark davon ab, ob, wie leicht und zu welchen Kosten die hiervon betroffenen Nachfrager die jeweiligen Produkte und Dienstleistungen durch andere ersetzen können, die nicht vom Streik betroffen sind. Es hängt auch davon ab, inwieweit bestreikte Anbieter selbst Ersatzleistungen mit ähnlichen Nutzen aus Sicht der Nachfrage anbieten (können). Die Nachfrage des früher in Deutschland von Streiks erheblich „gebeutelten“ Verarbeitenden Gewerbes war tendenziell für einen bestimmten Zeitpunkt nicht so dringlich (Autokäufe lassen sich beispielsweise in aller Regel verschieben). Frühere Arbeitskämpfe etwa bei der Müllentsorgung waren zwar unangenehm, aber das Arbeitsleben der Betroffenen (oder der Weg dorthin) wurde in der Regel nicht oder wenig beeinträchtigt. Dies hat sich im Rahmen der neuen Dienstleistungsarbeitskämpfe, etwa im öffentlichen Nahverkehr oder bei der Kinderbetreuung, deutlich geändert.

Vereinzelte traten jedoch auch in der Vergangenheit ähnliche Drittwirkungen wie heute auf – vor allem bei Diensten und Gütern, deren Nachfrage sehr zeitempfindlich ist. Ein Beispiel hierfür ist der Druckerstreik vom Frühjahr 1976, bei dem es zu massiven Drittwirkungen auf die nicht direkt an der Lohnverhandlung beteiligten Leserinnen und Leser kam. Schon damals wurde sehr wohl das Grundproblem erkannt und debattiert, dass „ein legitimer, auf die Durchsetzung ökonomischer Interessen gerichteter Streik, die Realisierung elementarer Grundrechte – Recht auf Information – gefährden kann“ (*Schade 1978, S. 164*). Selbst wenn dieser Streik bereits vierzig Jahre zurück liegt, so scheint die sich darin widerspiegelnde Problematik noch immer virulent zu sein, wie die aktuelle Debatte verdeutlicht. Hier wird zwar mehrheitlich konstatiert, dass das Arbeitskampfrecht wohl grundsätzlich nicht völlig in Frage gestellt werden könne oder solle. Kritiker des Status quo in Deutschland sehen jedoch Diskussions- und Handlungsbedarf zur Drittbetroffenheit, weil deren Fühlbarkeit bei nicht oder nur aufwändig verschiebbaren Dienstleistungen (wegen damit verbundener Zeit- und Geldkosten) deutlich zugenommen habe. So heißt es etwa „Gleichwohl darf der Streik und seine gesetzliche Regelung kein Tabu sein, über das man nicht sprechen darf. Es gibt neben den Rechten der Ge-

werkschaften und Arbeitnehmer auch Grundrechte, die eine Abwägung und einen Ausgleich erforderlich machen können“ (*Meik* 2013: S. 121).

Noch deutlicher zeigt sich das Problem etwa bei dem eingangs erwähnten Fall, bei dem das BAG die rechtswidrig gegen die Fraport AG streikende Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) zum Ersatz streikbedingter Schäden verpflichtete. Denn die mindestens genauso stark vom rechtswidrigen Streik betroffenen Fluggesellschaften sollen laut BAG keinen Schadensersatzanspruch haben. Kritiker der BAG-Sicht fordern daher: „Ein zielgerichteter Eingriff in den Gewerbebetrieb sowie die Blockade der geschäftlichen Tätigkeit eines am Arbeitskampf nicht unmittelbar beteiligten, aber zwangsweise doch betroffenen Dritten sollte ebenfalls Schadensersatzansprüche begründen. .... Der Gesetzgeber sollte endlich für sachgerechte Arbeitskampffregelungen sorgen“ (*Bauer* 2016, S. 11). Bisherige Maßnahmen des Gesetzgebers, etwa das Gesetz zur Regelung der Tarifeinheit von 2015, sind aus dieser Perspektive unzureichend, da es sich auf den nur selten zu findenden Spezialfall bezieht, dass mehrere Gewerkschaften Tarifverträge für die gleichen Beschäftigtengruppen vereinbaren wollen. Diese Problematik betrifft die spezifische Situation bei der Deutschen Bahn, nicht jedoch die Lage in anderen viel debattierten Bereichen etwa im Luftverkehr. Unklar bleibt zudem, ob das Gesetz überhaupt verfassungskonform ist, weil es womöglich die Koalitionsfreiheit zu stark einträchtigt.

Festzuhalten bleibt: In der Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung waren neben der indirekten Drittwirkung von Streiks über eine höhere Arbeitslosigkeit (oder zumindest über eine Verfestigung einer einmal entstandenen Arbeitslosigkeit) nur vereinzelt direkte Drittwirkungen von Arbeitskämpfen auf die Verbraucher besonders auffällig, etwa beim Streik in der Druckindustrie. Dies hatte produktspezifische Gründe und lag auch am damals geltenden Grundsatz „Ein Betrieb, ein Tarifvertrag“ (vgl. hierzu *Sesselmeier et al.* 2010, S. 180). Heute haben sich wegen der Änderung der Rechtsprechung des BAG, aufgrund des Strukturwandels und der damit verbundenen erheblichen Tertiarisierung sowie der Bedeutungszunahme von „Spezialistengewerkschaften“ die Rahmenbedingungen in einer globalisierten Wirtschaft erheblich geändert.

Die Gewerkschaften können heute mit weniger Aufwand durch Unterbrechung der modernen arbeitsteiligen Produktion leicht gewaltigen Schaden für die Wertschöpfung ihres Unternehmens sowie erhebliche Betroffenheit in der Bevölkerung auslösen. Dieser Druck auf die Kun-

den soll natürlich auch dazu beitragen, bei den Arbeitgebern höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen durchzusetzen. Dies muss notwendigerweise kurzfristig zu Lasten entweder der Rendite der Arbeitgeber, von anderen Beschäftigungsgruppen der betroffenen Unternehmen oder zu Lasten der Kunden gehen, wenn die Kosten über höhere Preise überwältzt werden können. Längerfristig sind Rationalisierung und Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland die Folge. Dieser Verschiebepfad zu Lasten anderer ist jedoch nicht zwangsläufig.

Dass sich vermeintlich unabänderliche Dinge sehr wohl deutlich zum Besseren wenden lassen, wenn der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen angesichts neuer Herausforderungen adäquat anpasst, zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen, die Deutschland mit dem in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts umgesetzten Paket an Strukturreformen gemacht hat. Hiermit wurde die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit als negative Externalität einer vollbeschäftigungskonform ausgestalteten Tarifautonomie nachhaltig und gemeinwohlverträglich abgebaut.

Der theoretisch von vielen Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern geforderte Ausweg im Rahmen der verfassungsmäßig garantierten Tarifautonomie ist offensichtlich und keineswegs neu. Der Staat hat demnach „den Tarifpartnern neben dem formal-rechtlichen Rahmen die inhaltlich-ökonomischen Bedingungen so zwingend zu setzen, dass die autonomen tarifvertraglichen Entscheidungen mit den wirtschaftspolitischen Zielen vereinbar werden. Er setzt die Daten, macht damit die gangbaren Alternativen transparenter, lässt den Tarifpartnern aber innerhalb des beschriebenen elastischen Spielraums die autonome Entscheidung“ (*Teichmann* 2001, S. 24). Machtparität zwischen den Tarifvertragsparteien ist folglich eine notwendige, aber keineswegs die hinreichende Bedingung für eine funktionierende Tarifautonomie, die das Gemeinwohl der Bevölkerung insgesamt fördert. Was dies bezogen auf die aktuelle Lage in der Praxis bedeutet, bleibt jedoch umstritten.

Hagen Lesch, Leiter des Kompetenzfelds Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen am Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), hat daher diesen Themenkreis als Gasteditor zusammen mit mir als einer der Editoren der Zeitschrift aufgegriffen, um die spannend und kontrovers geführten wissenschaftlichen Debatten in diesem Schwerpunktheft vorzustellen. Wie sind die Drittwirkungen der neuen Arbeitskämpfe einzuschätzen? Besteht hier Handlungsbedarf des Gesetzgebers? Vier Beiträge in diesem Themenheft erörtern damit verbundene Fragestellungen.

Den Auftakt macht Christian Wey vom Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Er arbeitet auf Basis ökonomischer Modellüberlegungen zwei Entwicklungen als besonders kritisch heraus: einmal die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen als bindende Mindeststandards auch für Außenseiter und zum anderen die Rolle von Spartengewerkschaften. Hier entstehe jeweils die Gefahr des Missbrauchs von erheblicher Marktmacht zu Lasten von Außenseitern sowohl auf Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberseite. Er befürwortet daher neben der Sicherstellung von wirksamem Wettbewerb auch in den Bereichen mit ehemals staatlichen Monopolen die Anwendung einer wettbewerbsrechtlichen Missbrauchskontrolle für diese Formen der Macht auf Arbeitsmärkten, soweit funktionsfähiger Wettbewerb sich nicht etabliert.

Handlungsbedarf sieht ebenfalls Mitherausgeber Hagen Lesch in seinem Beitrag, dessen Ausgangspunkt die Bedeutungszunahme von Arbeitskämpfen im Dienstleistungssektor bei gleichzeitigem Rückgang im Verarbeitenden Gewerbe ist. Wegen des regelmäßigen Zusammenfallens von Produktion und Konsum steigt die Betroffenheit von Streiks für am eigentlichen Verteilungskonflikt zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite nur indirekt Beteiligte, insbesondere die Kunden und Nachfrager nach öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen, erheblich. Dies belegt Lesch mit einer Auswertung aktueller empirischer Studien zu Streiks in Krankenhäusern, Schulen und im öffentlichen Nahverkehr. Sie weisen auf deutlich fühlbare Beeinträchtigungen der Nachfrager von Dienstleistungen hin. Er bemängelt, dass diese unerwünschten Drittwirkungen – ökonomisch ausgedrückt negative (technologische) externe Effekte - von den Tarifparteien bei Arbeitskämpfentscheidungen unberücksichtigt bleiben. Theoretisch ließen sich diese Effekte zwar (etwa über deren Besteuerung) internalisieren, also das Gemeinwohl steigernd verringern, wie er modelltheoretisch zeigt. Da diese theoretische Optimallösung jedoch wenig praxisnah erscheint, weil die Tarifautonomie das Streikrecht schützt und gewaltige Messprobleme bei den Drittschäden auftreten, plädiert er an den Gesetzgeber, durch Regeln zur Streikvermeidung unbeteiligte Dritte besser als bisher zu schützen.

Bernhard Keller von der Universität Konstanz geht auf die Zusammenhänge zwischen der Bedeutungszunahme von Berufsgewerkschaften und damit verbundene Streikwirkungen aus einer *Industrial Relations*-Perspektive ein. Dabei setzt er sich kritisch mit den Argumenten der Befürworter einer Einschränkung des Streikrechts auseinander, etwa den daraus resultierenden Streikkosten auch für Dritte. Er verweist zu deren Relativierung auf vorhandene Lü-

cken bei der empirischen Streikforschung und betont, dass die Betroffenen oft prinzipiell vorhandene Ausweichmöglichkeiten nutzen könnten. Hierdurch würden die Streikfolgen zumindest gemildert. Entsprechend wird kein spezifischer gesetzlicher Handlungsbedarf gesehen.

Richard *Giesen* vom Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht (ZAAR) an der Ludwig-Maximilians-Universität München betont schließlich zwei Selbstregulierungsmechanismen, durch die eine Rechtskontrolle einzelner Kampfmaßnahmen meist unnötig sei. Erstens werde während des Streiks kein Entgelt geschuldet. Zweitens würden streikbedingte Schädigungen des Arbeitgebers langfristig die Arbeitnehmer selbst treffen. *Giesen* sieht eine Störung dieser Selbstregulierungsmechanismen dann, wenn Dritte in die Auseinandersetzung hinein gezogen werden, obwohl sie nicht am zu regelnden Arbeitsverhältnis beteiligt sind. *Giesen* kritisiert, dass die Einbeziehung Dritter in jüngerer Zeit gerade durch das Bundesarbeitsgericht (BAG) gefördert worden ist, was zur Ausweitung von Streiks insbesondere in der Infrastruktur geführt habe. Er plädiert daher für eine gesetzliche Regelung des Arbeitskampfrechts, weil die Rechtsprechung bestehende Anreize zur Externalisierung weitgehend verkannt habe – trotz der, wie oben gezeigt, schon lange von führenden Ökonomen monierten Dysfunktionalitäten der in Deutschland existierenden Tarifautonomie auf diesem Gebiet.

Ein besonderer Dank gilt allen Autoren und den Gutachtern, die die im Folgenden veröffentlichten wissenschaftlichen Aufsätze im Rahmen eines zweistufigen Peer-Review-Verfahrens kritisch geprüft haben. Ein weiterer Dank gebührt den Herausgebern der Zeitschrift „Sozialer Fortschritt“ dafür, dieses Themenheft angenommen zu haben. Schließlich danken wir Heike *Hamacher* vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln für ihre Redaktionsassistenz.

### *Literatur*

*Creutzburg, D.* (2016): Die Grenzen des Arbeitskampfes, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. August 2016.

*Funk, L.* (1999): Beschäftigungs-Doppelbeschluß als Strategie zum Abbau der Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., H. 10, 1999, S. 628-636.

Beirat des BMWA (2004): Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Dokumentation Nr. 531, Berlin 2004, S. 16.

*Schade, P.* (1978): Arbeitskampf als Unterrichtsgegenstand, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Arbeitskonflikte in der Bundesrepublik, Opladen, S. 161-183.

*Sesselmeier, W./Funk, L./Waas, B. (2010): Arbeitsmarkttheorien. Eine ökonomisch-juristische Einführung, 3. Aufl., Heidelberg.*

*Meik, F. (2013): Der Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von Tarifpluralität und fehlenden Spielregeln, in: Friedrich-Wilhelm Lehmann (Hrsg.): Deutsche und europäische Tariflandschaft im Wandel, Frankfurt/Main, S. 112- 125.*

*Bauer, J.H. (2016): Verqueres Streikrecht, in: Handelsblatt vom 16. August 2016.*

*Teichmann, U. (2001): Wirtschaftspolitik, 5. A., München.*