ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Richter, Wolfram F.; Rocholl, Jörg; Zimmermann, Horst

Article

Ein Streikgesetz für Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Richter, Wolfram F.; Rocholl, Jörg; Zimmermann, Horst (2024) : Ein Streikgesetz für Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 10, pp. 692-695, https://doi.org/10.2478/wd-2024-0178

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/306466

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.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.2478/wd-2024-0178

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2024, 104(10), 692-695

JEL: J52, J58

Wolfram F. Richter, Jörg Rocholl, Horst Zimmermann

Ein Streikgesetz für Deutschland

Die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung des Streikrechts besteht seit langem und hat durch die Bahnstreiks im vergangenen Winter an Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund soll diskutiert werden, was die ökonomischen Ursachen für die offenbar zunehmende Streikbereitschaft in der kritischen Infrastruktur sind und wie dem begegnet werden kann. Diskutiert werden Möglichkeiten der gesetzlichen Regelung von Arbeitskämpfen, wobei insbesondere eine Regelung von Schlichtungen gefordert wird, die die Tarifvertragsparteien verpflichtet, sich auf eine angerufene Schlichtung einzulassen.

Bei einer deutschlandweiten Umfrage im März 2024 plädierten rund 54 % der Befragten für eine Änderung des Streikrechts, beispielsweise für verpflichtende Schlichtungen oder rechtzeitige Vorankündigungen. 44 % der Befragten gaben dagegen an, das Streikrecht eher nicht verändern zu wollen (Statista, 2024). Die Mehrheit der Bevölkerung sieht also politischen Handlungsbedarf. Was spricht dafür?

Die Forderung nach gesetzlicher Regelung von tarifpolitischen Auseinandersetzungen ist nicht neu. Schon vor dem Ersten Weltkrieg wurde gefordert, das Dienstvertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs für die privatrechtlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch ein Arbeitsvertragsgesetz zu ergänzen (Richardi, o. J.). Ein entsprechender Auftrag an den Gesetzgeber fand sogar Eingang in die Weimarer Reichsverfassung, blieb aber unerledigt.[1] Allerdings ist es der Politik in über hundert Jahren nicht gelungen, das Arbeitskampfrecht gesetzlich zu regeln. Geprägt ist es vielmehr durch Richterrecht der Arbeitsgerichte, an der Spitze durch das Bundesarbeitsgericht, und zwar unter Billigung des Bundesverfassungsgerichts. Die Lücke hat auch das Tarifeinheitsgesetz von 2015 nicht schließen können. Es stellt lediglich sicher, dass in einem Betrieb nur ein Tarifvertrag wirksam werden kann. In anderen Ländern ist das anders. Insbesondere das Streikrecht von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und allgemeiner in der Daseinsvorsorge wird in vielen Ländern gesetzlich geregelt. Typische Regelungstatbestände sind eine Friedens- und Vorankündigungspflicht, die Sicherstellung einer Mindestversorgung während eines Arbeitskampfes und gelegentlich eine obligatorische Schlichtung, etwa in Italien (Franzen et al., 2012).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Für hilfreiche Kommentare und Hinweise sei Alfons Weichenrieder und Christian Waldhoff gedankt.

Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfram F. Richter ist Professor i. R. für Öffentliche Finanzen an der Technischen Universität Dortmund.

Prof. Jörg Rocholl, Ph.D., ist Professor für Finanzierung an der ESMT Berlin.

Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann ist emeritierter Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Marburg.

Tarifeinheitsgesetz und Minderheitsgewerkschaften

Das Tarifeinheitsgesetz war das Resultat politischer Bemühungen, einen Ausgleich zwischen den gegensätzlichen Interessen der Tarifparteien herzustellen. Einerseits sollte das Recht zur Bildung von Vereinigungen, das Arbeitnehmern nach Artikel 9 Abs. 3 GG gewährt ist, unangetastet bleiben. Die Koalitionsfreiheit gehört schließlich zu den am stärksten geschützten Freiheitsrechten des

1 Art. 157 Abs. 2 der Weimarer Verfassung lautete: „Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht."

Grundgesetzes. Andererseits sollte es Arbeitgebern erspart bleiben, bei der Regelung der betrieblichen Arbeitsbedingungen mehrere Tarifverträge beachten zu müssen.

Ökonomen begleiteten die Bemühungen, eine Tarifeinheit auf betrieblicher Ebene gesetzlich zu erzwingen, mit Skepsis. Sie plädierten für „milde Anpassungen des Arbeitskampfrechts", insbesondere in Bereichen der kritischen Infrastruktur (Schmidt et al., in o.V., 2012). Die Skepsis war rückblickend allzu berechtigt. Die zunehmende Streikbereitschaft in den 2000er Jahren, die ursächlich auf Tarifpluralität zurückgeführt wurde, ließ sich durch das Tarifeinheitsgesetz nicht erkennbar dämpfen.

Für die fehlende Dämpfungswirkung des Gesetzes gibt es eine plausible Erklärung. Die Tarifeinheit wird dadurch sichergestellt, dass bei kollidierenden Rechtsnormen in konkurrierenden Tarifverträgen lediglich diejenige anwendbar sein soll, die von der Gewerkschaft mit der Mehrheit der Mitglieder vereinbart wurde. Da somit den Minderheitsgewerkschaften das Recht genommen ist, eigene Anliegen in einem wirksamen Tarifvertrag zu vereinbaren, bleibt ihnen nur die Möglichkeit, von der Arbeitgeberseite freiwillige Zugeständnisse zu ertrotzen, und zwar durch empfindliche Störung des Betriebs. Eine solche Ertrotzungsstrategie ist dann glaubwürdig durchzuhalten, wenn sich die Streikenden im Ergebnis nicht selbst schaden. Eine Selbstschädigung könnte etwa dann drohen, wenn der vorübergehende Lohnverlust durch ertrotzte Lohnzugeständnisse nicht aufgewogen würde oder der Streik sogar eine Insolvenz verursachte und der eigene Arbeitsplatz in der Folge verloren ginge. Beide Gefahren sind bei der kritischen Infrastruktur indes als gering zu veranschlagen. Das soll am Beispiel des jüngsten Lokführerstreiks erläutert werden.

Ihren Mitgliedern zahlen Gewerkschaften bei Lohnausfällen Streikgeld. Bei der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) soll dieses im letzten Streik bis zu 100 Euro am Tag betragen haben (Lincke, 2024). Eine Spartengewerkschaft wie die GDL mit kaum 40.000 Mitgliedern können solche Unterstützungszahlungen leicht überfordern. Aber erstens werden in der Praxis nicht alle Gewerkschaftsmitglieder gleichzeitig zum Streik aufgerufen. Und zweitens profitiert die GDL von einer Verbindung zum Deutschen Beamtenbund aus der Zeit, als Lokführer noch Bahn-Beamte waren. Mittlerweile vertritt der Beamtenbund als dbb beamtenbund und tarifunion auch Nichtbeamte, sodass die kleine GDL beim Streikgeld mit der Unterstützung des 1,3 Mio. Mitglieder starken dbb rechnen kann (Lincke, 2024). Zwar kann die Deutsche Bahn davon ausgehen, dass die dbb die Streiks der GDL nicht beliebig finanziert, aber allein wegen des Zahlenverhältnisses der beiden Mitgliedschaften wäre es wenig ratsam für die Deutsche Bahn, auf schwindende Mittel in der Streikkasse zu spekulieren. Die Drohung längerer Betriebsstörungen muss also von der Bahn als glaubwürdig hingenommen werden.

Nun ersetzt das im Arbeitskampf gezahlte Streikgeld den Lohnausfall nicht vollständig. Wenn sich der Streik lohnen soll, muss folglich der erwartete Lohnzuwachs die Differenz übersteigen. Weil sowohl diese Differenz für die Arbeitnehmer als auch die entgangenen Leistungseinnahmen für das bestreikte Unternehmen mit der Dauer des Ausstandes zunehmen, kann grundsätzlich keine Konfliktseite Interesse an unverhältnismäßig langen Streiks haben. Der Spielraum für Lohnerhöhungen kann nur schrumpfen und die Gefahr einer Insolvenz wächst. Jedenfalls gilt das allgemein.

Besonderheiten der kritischen Infrastruktur

Die kritische Infrastruktur zeichnet sich indes durch Besonderheiten aus, die eine gesteigerte Streikbereitschaft erwarten lassen. Zum einen gelten die zu erbringenden Leistungen für das Land in der Regel als unverzichtbar. Auf eine funktionierende Bahn wird man ebenso wenig verzichten wollen wie auf ein Krankenhaus, das bei Bedarf in vertretbarer Zeit erreichbar ist. Zum anderen gibt es gute Gründe, Verluste politisch zu tolerieren und eine drohende Insolvenz dadurch abzuwenden, dass Steuer- oder Beitragszahler verlustausgleichend einspringen. Auch dafür liefert die Bahn ein treffendes Beispiel.

Aus Kostengründen ergibt es volkswirtschaftlich wenig Sinn, räumlich entfernte Orte mit konkurrierenden Schienenwegen zu verbinden. Bau und Unterhalt des Schienennetzes stellen deswegen ein natürliches Monopol dar (Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI, 2016; Aberle, 2006). Hinzu kommen Netzwerk-Skalenvorteile (Monopolkommission, 2009) und eine Irreversibilität der Kosten, weshalb Konkurrenz bei der Bereitstellung nicht gewollt sein kann. Eine effiziente Regulierung gestaltet sich indes ausgesprochen kompliziert, und zwar nicht zuletzt, weil von der Bahn nicht nur Transportleistungen erwartet werden. Vielmehr soll sie auch der Klimapolitik dienlich sein und der regionalpolitischen Forderung nach Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse Rechnung tragen. Bei einer derartigen Vielfalt an Zielvorgaben ist eine kostendeckende Leistungserstellung nicht zu erwarten. Und in der Tat sind Fehlbeträge in den Jahresabschlüssen der Deutschen Bahn AG eher die Regel als die Ausnahme. Allein in den Jahren 2020 bis 2023 addieren sie sich auf 12,5 Mrd. Euro, und das erste Halbjahr 2024 soll mit einem weiteren Fehlbetrag von 1,2 Mrd. Euro abgeschlossen haben. Martin Hellwig (2006) prognostizierte, dass die Bahn strukturell auf eine Subventionierung ihrer Investiti-

onen angewiesen sei, was eine Privatisierung nahezu unmöglich mache. 21 Mrd. Euro an Bruttoinvestitionen plant der Konzern allein für 2024. Auf ca. 80 Mrd. Euro beziffert Böttger (2019) die notwendigen Infrastrukturinvestitionen bis 2030. Die Mittel müssten wohl vom Bund kommen.

Nun lassen sich die Argumente gegen eine Konkurrenz bei der Bereitstellung der Schieneninfrastruktur nicht auf den Verkehr auf der Schiene übertragen. Ein- und dasselbe Schienennetz lässt sich sehr gut von unterschiedlichen Anbietern von Transportleistungen nutzen, wie die Praxis im Regionalverkehr demonstriert. Weil Wettbewerb generell der Garant für ein preiswertes und nachfragegerechtes Angebot ist, muss sogar ein Wettbewerb um Transportleistungen im wohlverstandenen Interesse der Bahnkunden liegen. Wettbewerb kann seine positiven Wirkungen indes nur dann entfalten, wenn er unter fairen Bedingungen ausgetragen wird. Zentrale Voraussetzung hierfür ist der Verzicht auf eine einseitige Subventionierung. Anbieter, die dauerhaft keine marktgerechten und kostendeckenden Leistungen erbringen, müssen sich gezwungen sehen, aus dem Markt auszuscheiden. Die Deutsche Bahn ist anders als ihre Konkurrenten vor solcher Konsequenz geschützt, weil Verluste des Verkehrs und der Schiene gesellschaftsrechtlich nicht hinreichend getrennt werden. Der Bund als Eigentümer der Deutschen Bahn sichert mit Garantien, Zuschüssen und Kapitalzuführungen die Solvenz des Konzerns, und Gewinn- bzw. Verlustabführungsverträge sichern die Solvenz der Tochterunternehmen. Daher können Verluste der Deutschen Bahn, die etwa aus nicht marktgerechten Lohnkosten im Transportbereich resultieren, dort auch keine Insolvenz verursachen. Das verzerrt den Wettbewerb beim Verkehr auf der Schiene und dämpft bei Streikenden der Transportunternehmen der Deutschen Bahn etwaige Sorgen vor dem Verlust des Arbeitsplatzes.[2]

Die Wirkung einer Verlustübernahme auf die Streikbereitschaft der Beschäftigten war auch ein guter Grund dafür, dass bei Bahn und Post bis zur Privatisierungswelle der letzten Jahrzehnte überwiegend Beamte eingesetzt wurden. Schließlich haben Beamte in Deutschland traditionell kein Streikrecht. Die zunehmende Streikbereitschaft in der kritischen Infrastruktur ist zu einem großen Teil ein Privatisierungsfolgeproblem. Nun kommt eine Wiederverbeamtung genauso wenig in Betracht wie ein materielles Streikverbot von Arbeitnehmern, weil ein solches nach herrschender Rechtsauffassung mit Art. 9 Abs. 3 GG unvereinbar wäre.

Umso größere Bedeutung und Dringlichkeit kommt einer Regulierung von Arbeitskämpfen zumindest in all jenen Bereichen zu, in denen sich eine Verlustübernahme zulasten des Steuer- und Beitragszahlers nicht glaubwürdig ausschließen lässt. Allerdings stellt sich dabei die Frage, welche Regeln gelten sollten, wenn das Streikrecht als solches nicht infrage steht. Mit Blick auf Artikel 9 Abs. 3 GG sollten Regeln sicherlich nicht einseitig zulasten der Arbeitnehmer wirken. Das darf bei Verfahrensregeln unterstellt werden, die die Möglichkeit der Schlichtung zum Gegenstand haben.

Gesetzliche Regelung der Schlichtung

In Deutschland ist die Schlichtung in einem Arbeitskampf ein Verfahren, auf das sich Gewerkschaften und Arbeitgeber freiwillig verständigen können, aber nicht müssen. Die Bereitschaft zu einer freiwilligen Verständigung auf Verfahrensregeln lässt sich bei kleinen Gewerkschaften indes nicht einfach voraussetzen. Schließlich würden entsprechende Regeln lediglich die Handlungsspielräume der kleinen Gewerkschaften einengen, ohne dass sie wegen des Tarifeinheitsgesetzes für den Betrieb insgesamt Geltung erlangten.

Erwägenswert wäre also, gesetzlich vorzuschreiben, dass sich Tarifvertragsparteien auf ein Schlichtungsverfahren einlassen müssen, wenn eine der beiden Seiten eine Schlichtung verlangt. Eine solche Regelung erscheint auch mit Blick auf Artikel 9 Abs. 3 GG vertretbar, weil sie alle Tarifvertragsparteien unterschiedslos in die Pflicht nähme und nicht übermäßig in die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie eingriffe.

Die Verpflichtung, sich auf eine angerufene Schlichtung einlassen zu müssen, sollte auch helfen, unverhältnismäßige Auswirkungen von Spartenstreiks zu begrenzen. Spartenstreiks sind ökonomisch kritisch zu sehen, weil sie den Gedanken des Streikrechts ad absurdum führen. Das Streikrecht lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn man unterstellt, dass Arbeitnehmer bei individuellen Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen den Arbeitgebern strukturell unterlegen sind. Vertreten Gewerkschaften lediglich die Interessen betrieblich unverzichtbarer Teilgruppen der Beschäftigten und nicht der gesamten Belegschaft, wird Verhandlungsmacht dagegen in einer nicht länger schutzwürdigen Weise gehebelt. Die Kosten

2 Auf der Halbjahrs-Pressekonferenz veranschlagte Levin Holle, Finanzvorstand der Deutschen Bahn AG, die wirtschaftlichen Belastungen aus den Streiks des ersten Halbjahrs 2024 auf etwa 300 Mio. Euro. Um Kosten einzusparen, kündigte er einen Stellenabbau von bis zu 30.000 Vollzeitkräften in den nächsten fünf Jahren an. Dieser soll bei der Verwaltung beginnen, während die Lokführer wohl weniger betroffen sein dürften. Ihr Mangel wurde durch den erkämpften Einstieg in die 35-Stunden-Woche eher verschärft. Begründet hatte die GDL den Einstieg mit den besonderen Belastungen der Schichtarbeiter. Er lässt sich aber auch als Mittel deuten, der Gefahr betriebsbedingter Kündigungen vorzubeugen, wenn die Bedienung einzelner Strecken aus Kostengründen aufgegeben oder als Ergebnis einer Ausschreibung an die private Konkurrenz verloren gehen sollte.

der streikenden Gewerkschaft sinken, wenn nur ein Teil der Beschäftigten streikt, während die Kosten des bestreikten Unternehmens in dem Maße steigen, wie nicht streikenden Beschäftigten weiterhin Lohn bezahlt werden muss. Eine Schlichtung eröffnet die Möglichkeit, das Gesamtinteresse des Unternehmens und vor allem der Allgemeinheit in den Blick zu nehmen.

Da ein Schlichtungsvorschlag von den Tarifparteien nicht zwingend angenommen werden muss, könnte man die Wirksamkeit des Instrumentes anzweifeln. Für die Wirksamkeit spricht, dass es sich ohne größeren Reputationsschaden keine Tarifpartei wird erlauben können, die Vorschläge neutraler Schlichter wiederholt abzulehnen.

Die Schlichtung ist nicht der einzige Punkt, für den eine gesetzliche Regelung überfällig ist, aber vielleicht der wichtigste, weil er im Konfliktfall den Weg zu einer Einigung ebnen kann. Daneben gibt es weitere Punkte, deren gesetzliche Regelungsbedürftigkeit prüfenswert ist, so etwa die Einhaltung der Friedenspflicht in Zeiten eines geltenden Tarifvertrages, qualifizierte Quoren für Urabstimmungen oder die absolute Friedenspflicht während einer Schlichtung. Mit Blick auf die kritische Infrastruktur sind es darüber hinaus die Ankündigungspflichten bei Streiks von mehreren Tagen, ein grundsätzliches Verbot von Warnstreiks, die Aufrechterhaltung einer Grundversorgung sowie die Verpflichtung, Notfallpläne vorzuhalten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI, 2016).

Literatur

Aberle, G. (2006). Konfliktpotenziale zwischen einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Effizienz. *Wirtschaftsdienst, 86*(8), 495–499.

Böttger, C. (2019). Deutsche Bahn in der Dauerkrise. *Wirtschaftsdienst, 99*(1), 2–3.

Franzen, M., Thüsing, G. & Waldhoff, C. (2012). *Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge – Vorschlag zur gesetzlichen Regelung von Streik und Aussperrung in Unternehmen der Daseinsvorsorge* (Gutachten im Auftrag der Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung).

Hellwig, M. (2006). Wie bringt man einen Verlustmacher an die Börse? Kritische Anmerkungen zur Privatisierung der DB AG. *Wirtschaftsdienst*, *86*(8), 504–509.

Lincke, F. (2024, 26. Januar). Streikgeld für Lokführer – Wie lange hält die GDL das durch? *BR24 im Radio*.

Monopolkommission. (2009). *Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung* (Sondergutachten).

o. V. (2012). Tarifeinheit oder Tarifpluralität? Zeitgespräch mit Beiträgen von Schmidt, C. M., Bachmann, R., Lesch, H., Petters, L. M. & Haucap, J. *Wirtschaftsdienst, 92*(5), 291–303.

Richardi, R. (o. J.). *Grundlinien des Arbeitsrechts in Deutschland*. Universität Regensburg.

Statista. (2024, März). *Umfrage zur Änderung des Streikrechts in Deutschland 2024*.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI. (2016). Streiks und die Zuverlässigkeit der Verkehrsbedienung. *Wirtschaftsdienst, 96*(2), 114–121.

Title: ***A Strike Law for Germany***

Abstract: *The demand for legal regulation of the right to strike has existed for a long time and has gained importance as a result of the railway strikes last winter. Against this background, the article analyzes the causes of the apparent increase in the willingness to strike in the critical infrastructure sector and how this can be countered. Legal options for the regulation of labor disputes are discussed, with a particular focus on a provision requiring the parties involved to agree to arbitration if either side so requests.*