

GEWERKSCHAFTSSPIEGEL

Sozialer Friede

Deutschland nur noch oberes Mittelfeld

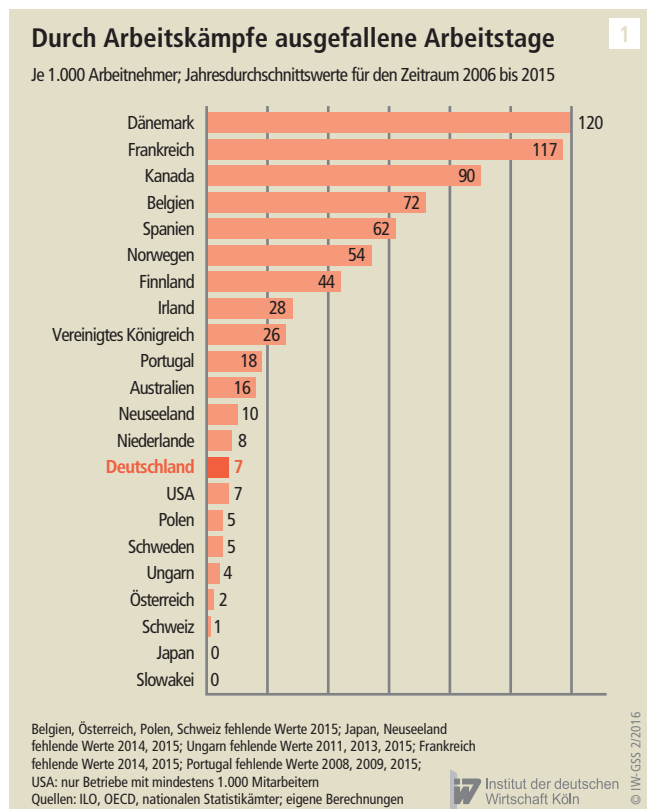
Ein internationaler Arbeitskampfvergleich zeigt, dass Deutschland seine Spitzenposition verloren hat. Zwischen 2006 und 2015 fielen je 1.000 Arbeitnehmer jahresdurchschnittlich sieben Arbeitstage aufgrund von Streiks oder Aussperrungen aus. Damit liegt Deutschland im OECD-Vergleich nur noch im gehobenen Mittelfeld.

Der soziale Friede ist ein wichtiger Standortindikator. Gemessen wird er anhand der Anzahl der durch Streiks und Aussperrungen ausgefallenen Arbeitstage (Arbeitskampfvolumen). Da die Ausfalltage von Jahr zu Jahr beträchtlich schwanken, ist es sinnvoll, längere Zeiträume miteinander zu vergleichen. Hier wird ein Zehn-Jahres-Zeitraum gewählt (2006 bis 2015). Um große und kleine Volkswirtschaften miteinander vergleichen zu können, wird die Anzahl der ausgefallenen Arbeitstage auf jeweils 1.000 Arbeitnehmer normiert. Datengrundlagen sind die Datenbank der International Labour Organisation (ILO) und nationale Quellen. Die zur Normierung herangezogenen Beschäftigtenzahlen basieren auf Datenbanken der OECD und der ILO. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass Streikdaten unterschiedlich erhoben werden und nur eingeschränkt vergleichbar sind. Für Deutschland werden die amtlichen Daten der Bundesagentur für Arbeit herangezogen.

Angeführt wird das internationale Ranking von Dänemark und Frankreich (Grafik). In Dänemark fielen zwischen 2006 und 2015 im Jahresdurchschnitt 120 Arbeitstage je 1.000 Arbeitnehmer aus, in Frankreich waren es 117. Am friedlichsten ging es in Japan, Österreich, der Slowakei und der Schweiz zu. In Japan und der Slowakei gingen je 1.000 Arbeitnehmer gerechnet gar kein Arbeitstag verloren, in der Schweiz war es lediglich ein Tag und in Österreich waren es zwei Tage. Mit vier bis fünf Ausfalltagen schnitten auch Polen, Schweden und Ungarn besser als Deutschland ab. Deutschland liegt zusammen mit

den USA und den Niederlanden im oberen Mittelfeld. Durch das hohe Streikaufkommen 2015 stieg die jahresdurchschnittliche Anzahl der Ausfalltage im Zehn-Jahres-Vergleich hierzulande von vier auf sieben.

Deutschlands Position wird dadurch begünstigt, dass politische Streiks hierzulande verboten sind. Wie stark sich politisch motivierte Generalstreiks auswirken können, zeigt sich in Frankreich. Generell sind Generalstreiks in den letzten Jahren aber wieder seltener geworden. Dementsprechend war das Arbeitskampfvolumen in den davon stark betroffenen Euro-Krisenländern Spanien, Portugal und Irland in den letzten Jahren auch wieder rückläufig. **Hannah Busshoff und Hagen Lesch**



Arbeitskämpfe

2015 – ein außergewöhnliches Jahr

Die von der Bundesagentur für Arbeit Ende April 2016 veröffentlichte Streikstatistik belegt, dass 2015 ein ungewöhnliches Streikjahr war. Bundesweit fielen 1,1 Millionen Arbeitstage durch Streiks aus. Davon entfiel allein die Hälfte auf den mehrwöchigen Arbeitskampf bei der Deutschen Post. Insgesamt verbuchte der Dienstleistungssektor fast neun von zehn Ausfalltagen. Regional waren der Norden und Hessen überdurchschnittlich stark betroffen.

Die amtliche Streikstatistik basiert auf den Meldungen bestreikter Arbeitgeber. Diese sind nach § 320 Abs. 5 SGB III dazu verpflichtet, der Bundesagentur für Arbeit Arbeitskämpfe anzuzeigen. Die amtliche Statistik unterscheidet zwischen normalen Streiks (und Aussperrungen) sowie Bagatelstreiks. Normale Streiks und Aussperrungen liegen vor, wenn in einem Betrieb mindestens zehn Arbeitnehmer beteiligt waren und der Ausstand mindestens einen Tag dauerte oder wenn die Arbeitsstreitigkeit einen Verlust von mehr als 100 Arbeitstagen verursachte. Die Statistik informiert über die Anzahl der bestreikten Betriebe, die Anzahl der Streikenden und die Anzahl der ausgefallenen Arbeitstage. Die Daten werden sektoral (nach Wirtschaftszweigen) und regional (nach Bundesländern) differenziert.

Ein Vergleich von 1991 bis 2015 zeigt, dass 2015 das konfliktreichste Jahr seit 1992 war (Grafik). Damals fielen mehr als 1,5 Millionen Arbeitstage aus. Dass im letzten Jahr so viele Tage durch Streiks verloren gingen, lag an zwei Großkonflikten: dem Konflikt über die Auslagerung der Paketzustellung auf Regionalgesellschaften bei der Deutschen Post und dem Arbeitskampf für eine bessere Bezahlung der Beschäftigten

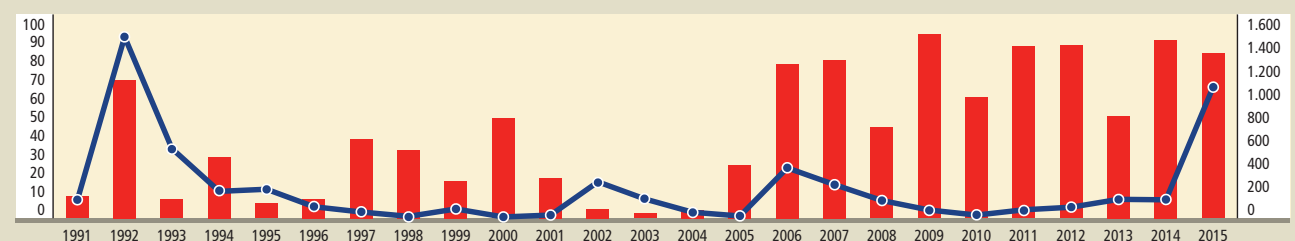
im Sozial- und Erziehungswesen. Die beiden mehrwöchigen Konflikte führten zusammen zu rund 750.000 Ausfalltagen, davon schätzungsweise 550.000 bei der Deutschen Post und 200.000 bei Kindergärten und Kitas. Die genaue Anzahl der Ausfalltage lässt sich der amtlichen Statistik nicht entnehmen, da die beiden Bereiche nicht eigens ausgewiesen werden.

Neben diesen beiden Großkonflikten gab es viele kleinere Konflikte. Eine überregionale Bedeutung erlangten die schon im Jahr 2014 mehrfach eskalierten Tarifrunden bei der Deutschen Bahn und bei der Deutschen Lufthansa. Dies lag aber weniger an der (amtlich nicht ausgewiesenen) Zahl an Ausfalltagen – sie lag nach eigenen Schätzungen bei der Deutschen Bahn bei etwa 24.000 und bei der Lufthansa bei rund 3.000 – als an den dadurch verursachten negativen Drittwirkungen. Das trifft auch für einige regionale Konflikte zu, beispielsweise für den zehntägigen Ausstand an der Berliner Charité (rund 3.000 Ausfalltage) oder für den zweiwöchigen Streik im öffentlichen Personennahverkehr des Landes Brandenburg. Immerhin kamen durch die vielen kleineren Streiks fast 350.000 Ausfalltage zusammen. Das allein war schon deutlich mehr als in den letzten Jahren üblich.

Eine sektorale Unterscheidung zeigt, dass neun von zehn Tagen im Dienstleistungssektor ausfielen. Damit hat sich der Trend einer Tertiärisierung des Arbeitskampfes – die Verlagerung des Arbeitskampfgeschehens vom Produzierenden Gewerbe in die Dienstleistungsbranchen – weiter fortgesetzt (Grafik). Seit 2006 entfallen zwischen 48 und 98 Prozent der Streikausfalltage auf den tertiären Sektor. Zwischen 1991 und 2005 war hingegen das Produzierende Gewerbe stärker betroffen. Haupttreiber dieser Entwicklung ist die Vereinte Dienst-

Arbeitskämpfe in Deutschland 1991 bis 2015

■ Anteil des Dienstleistungssektors an den ausgefallenen Arbeitstagen in Prozent (linke Achse) ■ Durch Arbeitskämpfe ausgefallene Arbeitstage in Tausend (rechte Achse)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

leistungsgewerkschaft ver.di. Ver.di war nicht nur in die meisten Großkonflikte der letzten Jahre verwickelt (2006 mit der Tarifgemeinschaft deutscher Länder im Öffentlichen Dienst, 2007 mit der Deutschen Telekom, 2015 mit der Deutschen Post und mit den kommunalen Arbeitgeberverbänden), sondern auch in zahlreiche kleinere Konflikte. Zwischen 2007 und 2014 führte die Gewerkschaft nach eigenen Angaben insgesamt 1.141 Arbeitskämpfe. Seit 2005 gehen jährlich zwischen 36 und 97 Prozent aller streikbedingt verlorenen Arbeitstage auf das Konto von ver.di. Damit hat die Dienstleistungsgewerkschaft die IG Metall als konfliktfreudigste Gewerkschaft abgelöst.

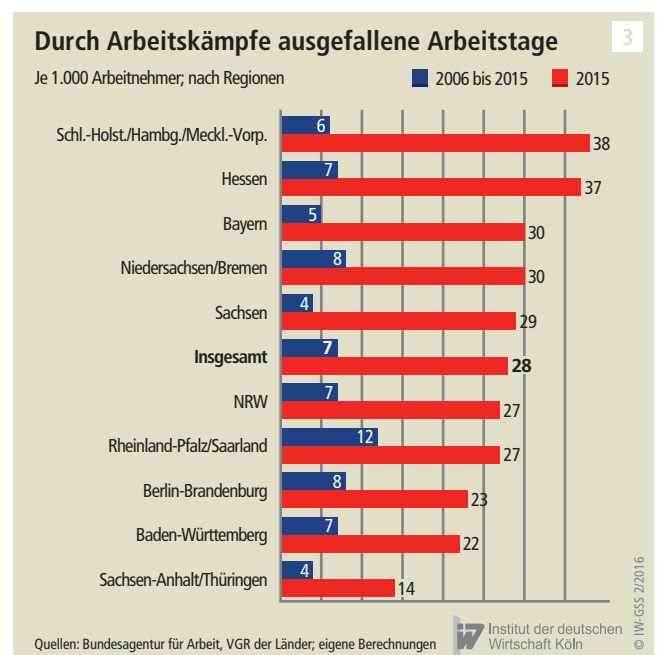
Eine Auswertung nach Bundesländern zeigt große Unterschiede. Im Jahr 2015 fielen (ohne Bagatelstreiks) in Nordrhein-Westfalen und in Bayern die meisten Arbeitstage aus. In Nordrhein-Westfalen waren es gerundet 229.000 und in Bayern 197.000 Streiktage. Die wenigsten Arbeitsausfälle verbuchten Thüringen (11.000), Mecklenburg-Vorpommern (14.000) und das Saarland (15.000). Auch im Zehn-Jahres-Vergleich war Nordrhein-Westfalen Streikregion Nummer 1. Zwischen 2006 und 2015 gingen im bevölkerungsreichsten deutschen Bundesland insgesamt 538.000 Arbeitstage arbeitskampfbedingt verloren, in Baden-Württemberg 353.000 und in Bayern 332.000. Auf diese drei Bundesländer entfielen fast 50 Prozent aller bundesweit gemeldeten Streikausfalltage.

Der regionale Vergleich stellt sich anders dar, wenn berücksichtigt wird, dass die Anzahl der Arbeitnehmer zwischen den Bundesländern beträchtlich streut. Um diesen Größeneffekt auszuschalten, werden die Ausfalltage normiert und je 1.000 Beschäftigte angegeben. Bei einer solchen Normierung liegen die nördlichen Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2015 mit durchschnittlich 38 Ausfalltagen an der Spitze, gefolgt von Hessen mit 37 Tagen (Grafik). Nordrhein-Westfalen kommt je 1.000 Arbeitnehmer auf lediglich 27 und Bayern auf 30 Tage. Am friedlichsten blieb es mit durchschnittlich 14 Ausfalltagen in Sachsen-Anhalt und Thüringen. Im Zehn-Jahres-Vergleich liegen Rheinland-Pfalz und das Saarland mit jahresdurchschnittlich zwölf Ausfalltagen an der Spitze. Die friedlichsten Regionen waren Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Sachsen. Die Spitzenstellung der Region Rheinland-Pfalz und Saarland hängt mit einer überproportionalen Betroffenheit dieser Region im Tarifstreit des Öffentlichen Dienstes 2006 zusammen.

Um die Frage zu beantworten, ob 2015 ein Ausnahmejahr war oder Tarifaufeinandersetzungen auch in Zukunft immer

härter geführt werden, ist ein Blick auf die Streikursachen hilfreich. Das Arbeitskampfvolumen wird sehr stark durch Großkonflikte geprägt. Solche Großkonflikte sind in der Industrie selten geworden, weil die vernetzte Produktion überaus stör anfällig ist und die Tarifparteien ein Interesse am Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit gut bezahlter Arbeitsplätze haben. An längeren Eskalationen sind weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeber(verbände) interessiert. Der Tertiarisierungsprozess zeigt, dass dies für den Dienstleistungssektor weitaus weniger gilt. Hier fehlt es an einer gemeinsamen Auffassung der Tarifparteien darüber, dass Streiks beiden Seiten schaden. Hinzu kommt, dass Besitzstände aus Zeiten monopolartiger Marktstrukturen vehement verteidigt werden und die Konkurrenz durch Spartengewerkschaften vor allem ver.di unter Erfolgsdruck setzt. Schließlich sieht ver.di im Arbeitskampf eine Möglichkeit, neue Mitglieder zu werben.

Demnach wirken verschiedene strukturellen Faktoren, die das tarifpolitische Klima in den Dienstleistungssektoren belasten. Mit dem Tarifeinheitsgesetz hat der Gesetzgeber eine Regelung verabschiedet, um Tarifkonflikte zu befrieden und die Rivalität zwischen Gewerkschaften zu begrenzen. Das Gesetz wird aber nicht verhindern, dass Tarifkonflikte eskalieren, sobald Besitzstände auf den Prüfstand gestellt werden. Im laufenden Jahr drohen keine Großkonflikte. Bisher gab es nach Angaben der Gewerkschaften rund eine Million Streikteilnehmer, vor allem im Öffentlichen Dienst und in der Metall- und Elektro-Industrie. **Hagen Lesch**



Das Gent-System

Selektiver Anreiz

In den meisten europäischen Ländern gibt es eine staatliche Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit. Ausnahmen sind Dänemark, Finnland, Island und Schweden. In diesen Ländern ist die Arbeitslosenversicherung freiwillig. Sie wird traditionell von den Gewerkschaften verwaltet und vom Staat subventioniert. Dadurch entsteht ein hoher und stabiler gewerkschaftlicher Organisationsgrad.

Das Gent-System wurde erstmals im Jahr 1901 im belgischen Gent eingeführt und bezeichnet eine freiwillige Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, die von den Gewerkschaften organisiert und vom Staat subventioniert wird. Dieses System war bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts in Europa sehr verbreitet, da es in vielen Ländern noch keine staatliche Arbeitslosenversicherung gab. Die staatlichen Versicherungen wurden in Großbritannien, Deutschland, Italien und Österreich schon im Laufe der ersten zwei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts obligatorisch, in Norwegen aber erst 1938, in den Niederlanden 1952 und in Frankreich 1967.

Die zuvor von den Gewerkschaften angebotenen Arbeitslosenversicherungen galten zunächst nur für gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer. Dadurch entstand ein selektiver Anreiz, in eine Gewerkschaft einzutreten, der in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besonders ausgeprägt war. Allerdings konnten sich nur gut bezahlte Facharbeiter diese Versicherung leisten. Die Kontrolle der Arbeitslosenversicherung bot den Gewerkschaften zugleich die Möglichkeit, zu entscheiden, welche Arbeiten und Arbeitsplatzangebote überhaupt für Arbeitslose zumutbar waren.

Damit die Arbeitslosenversicherung für alle Arbeitnehmergruppen erschwinglich wurde, wurden die Gent-Systeme schon ab 1905 staatlich subventioniert. Mit diesem staatlichen Eingriff wurde es zudem möglich, in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen, ohne Mitglied einer Gewerkschaft werden zu müssen. Da im 20. Jahrhundert nach und nach staatliche Pflichtversicherungssysteme eingeführt wurden, gibt es das Gent-System mit freiwilliger Mitgliedschaft heute nur noch in Dänemark, Finnland, Island und Schweden. In Belgien führte der Staat 1945 eine Pflichtversicherung ein, die von den Gewerkschaften verwaltet wird.

In den Ländern mit Gent-System gibt es verschiedene Arbeitslosenkassen, von denen die meisten nach wie vor an Gewerkschaften angegliedert sind. Es gibt nur wenige unabhängige Kassen. Alle Kassen unterliegen einer staatlichen Kontrolle. Sie organisieren die Zahlung des Arbeitslosengeldes, wobei sie gesetzliche Regelungen zur Bezugsdauer, Auszahlungshöhe und Anspruchsvoraussetzungen beachten müssen. Die Kassen sind formal nicht für die Arbeitsvermittlung zuständig. Diese wird von öffentlichen Arbeitsämtern übernommen. In Dänemark bieten die Kassen zusätzlich auch einen Vorruhestandsfonds sowie verschiedene andere Dienstleistungen an, beispielsweise Beratungen, Weiterbildungen und Hilfe bei der Arbeitssuche.

Heute wird die Arbeitslosenversicherung im Gent-System hauptsächlich über Steuern finanziert. In Schweden sind sogar 95 Prozent der Arbeitslosengeldzahlungen steuerfinanziert. Nur fünf Prozent kommen aus freiwilligen Mitgliedsbeiträgen. Durch die Steuerfinanzierung entstehen starke Anreize, sich freiwillig zu versichern. Außerdem gibt es in Schweden eine öffentliche Grundsicherung, die unabhängig von einer Kassenmitgliedschaft gezahlt wird sowie die Möglichkeit, direkt bei den Gewerkschaften noch eine weitere Zusatzversicherung abzuschließen, um das Arbeitslosengeld zu erhöhen. Viele Berufsgruppen genießen diese private Zusatzversicherung kollektiv als Teil ihres Tarifvertrags.

In den meisten europäischen Ländern ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften niedrig und rückläufig. In den Ländern mit Gent-System hingegen ist der Organisationsgrad seit Jahrzehnten hoch und relativ konstant, obwohl man auch als Nichtgewerkschafts-Mitglied in eine Arbeitslosenkasse einzahlen kann. In der subjektiven Wahrnehmung sind Gewerkschaften und Arbeitslosenkassen in diesen Ländern immer noch stark verknüpft. Zudem sind die zusätzlichen Kosten, die für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft anfallen, für Arbeitnehmer, die ohnehin in die Arbeitslosenversicherung einzahlen, sehr gering. Schließlich bieten die Gewerkschaften Zusatzleistungen für ihre Mitglieder an (zum Beispiel Beratung) und haben gute Kontakte zu den Arbeitgebern, so dass in der Praxis Gewerkschaftsmitglieder bei der Arbeitsplatzvergabe bevorzugt werden, auch wenn die Gewerkschaft nicht aktiv an der Vermittlung beteiligt ist.

Paula Hellmich