

» Die großen Streiks im öffentlichen Dienst – Verlauf und Erklärung

Prof. Dr. Berndt Keller, Konstanz¹

1. Einleitung

Der öffentliche Dienst (ÖD) gehört traditionell wie aktuell zu den »wirtschaftsfriedlichen« Sektoren eines »arbeitskampfarmer« Landes.² In der Geschichte der Bundesrepublik fanden lediglich 3 große Streiks statt (1974, 1992 und 2006), obwohl die Mehrzahl der Beschäftigten über das Streikrecht verfügt (Art. 9 Abs. 3 GG). Diese Tatsache ist – auch im internationalen Vergleich der EU- oder OECD-Mitgliedsländer – ebenso bemerkenswert wie erklärungsbedürftig.

2. 1974: Der erste große Arbeitskonflikt

Im Februar 1974 kam es, nachdem in früheren Jahren lediglich einige Warnstreiks und spontane Arbeitsniederlegungen stattgefunden hatten,³ zum ersten großen Arbeitskonflikt der Nachkriegszeit. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren eine im Vergleich zur Vollbeschäftigungsphase der 1960er Jahre infolge der ersten Ölkrise deutlich gestiegene Arbeitslosenquote (über 3%) sowie eine hohe Preissteigerungsrate (über 6%). Die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) argumentierte mit dem Einkommensrückstand des ÖD gegenüber der Privatwirtschaft und setzte gegen das explizite Votum der Regierung eine lineare Erhöhung von 11 % (mind. 170 DM) durch.⁴

2.1. Streikmuster

Das Streikmuster lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:⁵ Der Streik war kurz, d. h. er dauerte nur 3 Tage, was im internationalen Vergleich nicht ungewöhnlich war, da Arbeitskämpfe im ÖD durchschnittlich kürzer waren als in der Privatwirtschaft. Er fand nicht auf Bundes- oder Landes- sondern ausschließlich auf kommunaler Ebene in Großstädten statt, die streikenden Gruppen waren Müllwerker sowie Bahn- und Busfahrer. Es gab 193.000 Beteiligte und 475.000 Ausfalltage.⁶ Die AG, vor allem auf kommunaler Ebene, waren unerfahren im Umgang mit Arbeitskonflikten und schnell zu Konzessionen bereit, da sie befürchteten, dass die Streiks zeitlich und/oder räumlich eskalieren und die Folgen ihnen zugerechnet würden. Aus Sicht der Gewerkschaft, die ihren Mitgliedern Streikunterstützung zur partiellen Kompensation des Entgeltausfalls zahlte, schonte der begrenzte Schwerpunktstreik die eigenen Ressourcen: Er war für die Streikkasse mit einem geringeren finanziellen Aufwand verbunden als ein Flächen- bzw. Vollstreik. Die ÖTV, die im Vergleich mit der »Deutschen Angestellten-Gewerkschaft« (DAG) mit Abstand größte ÖD-Gewerkschaft, organisierte den Streik mit wenigen kleinen Gruppen, die ausnahmslos hohe Organisationsgrade⁷ aufwiesen und vergleichsweise leicht zu mobilisieren waren.

2.2. Folgen

Die Tarifverhandlungen waren mehrere Jahrzehnte – im Gegensatz zu denen in anderen föderalistisch organisierten Staaten⁸ – hochgradig zentralisiert. Sie wurden auf Arbeitgeberseite von der Verhandlungsgemeinschaft von Bund, Ländern (Tarifgemeinschaft deutscher Länder, TdL) und Gemeinden (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände, VKA) gemeinsam geführt; ihr Ziel war trotz unterschiedlicher Interessenlagen und Betroffenheit von Streiks stets der gemeinsame Abschluss einheitlicher TV.⁹ Auch auf Arbeitnehmerseite bestanden Koalitionen, deren Zusammensetzung (u. a. ÖTV u. DAG) sich im Laufe der Jahrzehnte mehrfach änderte, wobei die ÖTV jeweils der entscheidende Partner war. Die Abschlüsse galten stets nicht nur für die direkt beteiligten Beschäftigtengruppen sondern für alle Arbeiter und Angestellten¹⁰ auf 3 Ebenen (1.8 Mio.).

Entsprechend jahrzehntelanger Praxis wurden die materiellen Ergebnisse anschließend inhalts- und zeitgleich auf die anderen Bereiche des

1 Lehrstuhl für Arbeits- und Sozialpolitik, Uni Konstanz; Verfasser war u.a. Vorsitzender der International Industrial Relations Association, IRR, Sektion Deutschland. Er bedankt sich bei Frau Dr. Monika Wulf-Mathies für zahlreiche Anregungen und hilfreiche Kritik.

2 Boll/Kalass (2014), Streik und Aussperrung, in: Schroeder, W. (Hrsg.), Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Aufl. Wiesbaden, 535–578; *European Commission* (2015), Industrial relations in Europe 2014, Luxembourg; *WSI-Tarifarchiv* (2016), Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf.

3 Zu Einzelheiten *McPherson, W.H.* (1971), Public employee relations in West Germany, Ann Arbor.

4 Seitdem hält sich hartnäckig die Behauptung, der ÖTV-Vorsitzende *Heinz Kluncker* (1964–1982), habe durch diesen Streik bzw. den zu hohen Abschluss den Rücktritt des Bundeskanzlers verschuldet bzw. (mit-)verursacht. Empirische Belege für diese Vermutung lassen sich nicht anführen (*Kittner, M.*, Arbeitskämpfe. Geschichte, Recht, Gegenwart, München, 2005). *Willy Brandt* trat bekanntlich im Mai 1974 wegen der Spionageaffäre um seinen persönlichen Referenten, *Günter Guillaume*, zurück.

5 *Keller, B.* (1983), Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt-New York.

6 *Müller-Jentsch, W.* (1979), Streiks und Streikbewegungen in der Bundesrepublik 1950–1978, in: Bergmann, Joachim (Hrsg.), Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt, 21–71. In der quantitativen Streikforschung sind die häufigsten Indikatoren Dauer, Zahl der Beteiligten sowie Zahl der Ausfalltage. Sie leisten jedoch nur einen begrenzten Beitrag zum Verständnis des Problems im ÖD.

7 Der Organisationsgrad ist ein wichtiger Indikator für externe Verhandlungsmacht bzw. Durchsetzungsfähigkeit.

8 *Bordogna, L./Winchester, D.* (2001), Collective bargaining in western Europe, in: Dell’Arling, Carlo/Della Rocca, Giuseppe/Keller, Berndt (eds), Strategic choices in reforming public service employment. An international handbook, Houndmills, 48–70.

9 *Keller, B.* (2017), Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors, in: Schroeder, W./Weßels, B. (Hrsg.), Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland, 2. Aufl. Wiesbaden (im Druck).

10 Die traditionelle formalrechtliche Unterscheidung von Arbeitern und Angestellten wurde erst 2005 im TVöD abgeschafft.

ÖD übertragen, nämlich auf die Beschäftigten von Bundesbahn und Bundespost, für die von den Hauptverhandlungen formal unabhängige sog. Nebenverhandlungen geführt wurden; weiterhin durch Gesetz auf die Beamten (1.9 Mio.), deren Arbeitsbedingungen (u. a. Entgelte und Arbeitszeiten) zwar eigenständig durch Gesetz geregelt wurden, jedoch grundsätzlich nicht von denen der anderen Statusgruppen abweichen sollten, sowie auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

Fazit: Der von wenigen kleinen Gruppen geführte Schwerpunktstreik wies Merkmale auf, die später wieder zu verzeichnen waren. Er war insofern ein »Stellvertreterkonflikt«, als aufgrund der informellen, von den Flächentarifverträgen ausgehenden, quasi-automatischen Koppelung – trotz der rechtlichen Unterschiede zwischen den Statusgruppen – weitreichende (materielle) Konsequenzen für sämtliche Beschäftigten im weiten Sinne eintraten. Die Einheitlichkeit der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen aller im ÖD Tätigen war in dieser Zeit ein von allen Akteuren geteiltes Ziel, zu dessen Erreichung die weitgehend standardisierten Bedingungen wesentlich beitrugen. Seit den 1990er Jahren erfolgt eine zunehmende Entkoppelung des Beamten- vom Tarifbereich (u. a. bei Entgelten und Arbeitszeiten).

3. 1992: Der härtere Arbeitskonflikt

3.1. Verlauf

Der zweite flächendeckende Streik fand fast 2 Jahrzehnte später statt, nämlich im April/Mai 1992. Er wurde nur im Westen geführt, da nach der Vereinigung zunächst noch getrennt für West und Ost verhandelt wurde. Dieser Streik war mit 11 Tagen deutlich länger als der erste, Gegenstand waren wiederum Entgeltforderungen. Arbeitsniederlegungen fanden nicht nur wie 1974 bei Nahverkehrsbetrieben und Müllabfuhr statt, sondern auch in einer Reihe anderer Bereiche (wie Bahn, Post, Kindertagesstätten, Krankenhäusern, Universitäten sowie Straßen- und Autobahnmeistereien). Die Zahl der Streikenden betrug bis zu 330.000, die Streikbereitschaft war hoch. Insg. war die Intensität des Arbeitskonflikts in verschiedenen Dimensionen deutlich höher als 1974;¹¹ die Belastung der gewerkschaftlichen Ressourcen bzw. der Streikkasse war entsprechend größer.

3.2. Ergebnis

Die Bundesregierung von CDU/CSU und FDP schlug einen (im Vergleich zu ihrer Vorgängerin 1974) harten Kurs ein und wollte unbedingt eine »Trendwende in der Lohnpolitik« durchsetzen; die Gewerkschaften argumentierten mit Nachholbedarf. Die Tarifverhandlungen scheiterten nach mehreren Runden; die AG lehnten die Einigungsempfehlung des Schlichtungsverfahrens (5,4% Erhöhung) ab. Die für die Annahme der Schlichtungsempfehlung notwendige zweite Urabstimmung erbrachte (mit 44% Zustimmung) nicht die lt. damals geltender Arbeitskampfrichtlinie der ÖTV notwendige Mehrheit von mehr als 50% der abstimmenden Mitglieder, »was nach Einschätzung des ÖTV-

Hauptvorstands weniger am Ergebnis als solchem lag, sondern an seiner mangelhaften Kommunikation und der abrupten Aussetzung des Streiks.«¹² Nachdem einige Änderungen in der Struktur, nicht aber im Volumen ausgehandelt worden waren (5,4% lineare Erhöhung + Einmalzahlung), nahm der Hauptvorstand in Übereinstimmung mit Beschlüssen der großen Tarifkommission trotzdem die Schlichtungsempfehlung an. Er argumentierte, dass ein besseres Ergebnis auch durch einen längeren Streik nicht zu erreichen sei, und nahm den während der Schlichtung unterbrochenen Streik nicht wieder auf. Die für eine Fortsetzung des Streiks notwendige breite Unterstützung der Mitglieder schien in Anbetracht des Ergebnisses der Urabstimmung nicht gegeben. Diese Entscheidung, die im Einklang mit der Satzung stand, fiel ohne ausführliche innergewerkschaftliche Diskussion mit Funktionären und Mitgliedern. Sie führte zu heftigen Auseinandersetzungen bzw. einer veritablen Vertrauenskrise zwischen Vorstand, nach wie vor streikbereiten Mitgliedergruppen sowie Teilen der Haupt- und Ehrenamtlichen.¹³ In der Folgezeit änderte die ÖTV ihre Arbeitskampfrichtlinie (wieder); für die Annahme eines Verhandlungsergebnisses ist wie bei anderen Gewerkschaften (nur noch) ein Quorum von 25% notwendig bzw. ausreichend.

4. Erklärungen

Nach der Skizzierung des Streikverlaufs stehen andere Fragen im Mittelpunkt: Wie lässt sich das dokumentierte, traditionell niedrige Konfliktniveau erklären? Wie lässt sich im föderalistisch organisierten Staatswesen die Verteilung der Streiks begründen?

4.1. Konfliktniveau

Verschiedene Faktoren erklären das niedrige Niveau und belegen, dass Arbeitskämpfe tatsächlich die Ultima Ratio sind:

- Internationale Vergleiche zeigen eine hohe inverse Korrelation zwischen Zentralisierungsgrad des Verhandlungssystems und Konfliktniveau.¹⁴ Die Bundesrepublik mit ihren traditionell gerade im ÖD hochgradig zentralisierten Tarifverhandlungen und wenigen Streiks »passt« in dieses Muster, dessen Vorteil für beide Seiten in niedrigen Transaktionskosten besteht.
- Die Rechtsordnung gibt eine strikte Trennung von Rechts- und Regelungskonflikten vor. Erstere beziehen sich auf die Auslegung bestehender, letztere auf den Abschluss neuer (substanzialer oder prozeduraler) Regelungen. Alle individuellen und kollektiven Rechts-

¹¹ Boll/Kalass, Fn. 2.

¹² Kittner, Fn. 4, 677.

¹³ Hemmer, H. O./Heeger, St. (1992), Unten streiken, ober absahnen?, GMH 43, 350 – 358; online: <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1992/1992-06-a-350.pdf>. Die Kritik an der Entscheidung des Hauptvorstands wurde personalisiert und konzentrierte sich auf die ÖTV-Vorsitzende, Dr. M. Wulf-Mathies. Eine Konsequenz war, dass sie auf dem folgenden Gewerkschaftstag bei ihrer Wiederwahl nur 68,5% der Delegiertenstimmen erhielt.

¹⁴ Keller, Fn. 5, 1983.

streitigkeiten werden von den (Arbeits- bzw. Verwaltungs-)Gerichten verbindlich entschieden. Streiks dürfen ausschließlich im Zusammenhang mit kollektiven Regelungskonflikten geführt werden. Durch diese Trennung ist der potentielle Gegenstandsbereich von Streiks erheblich eingeschränkt.

- Ähnlich konfliktreduzierend wirken die Arbeitsbeziehungen, die auch im ÖD »dual« gestaltet sind. Personalräte haben im Gegensatz zu Gewerkschaften kein Streikrecht; sie verfügen aber über rechtlich abgesicherte, nach Gegenstandsbereichen abgestufte Partizipationsrechte.¹⁵ Sie machen von diesen »collective voice«-Optionen Gebrauch und können auftretende Konflikte unterschiedlicher Art – u.a. durch Dienstvereinbarungen und ggf. mit Hilfe von Einigungsstellenverfahren – beilegen.
- Streikdrohungen und Streiks sind in analytischer Perspektive zu unterscheiden. Erstere sind häufiger als letztere; erfolgreiche Drohungen machen Arbeitskämpfe überflüssig.¹⁶ Nachdem der Arbeitgeberseite die Glaubwürdigkeit der Drohung 1974 nachhaltig demonstriert worden war, erwiesen sich weitere Streiks kaum noch als notwendig. Warnstreiks vor und während der Tarifverhandlungen gehören auch im ÖD zum gewerkschaftlichen Instrumentarium; sie dienen – ebenso wie Urabstimmungen – in den Binnenbeziehungen der notwendigen Mobilisierung der Mitglieder und unterstreichen in den Außenbeziehungen die Glaubwürdigkeit der Streikdrohung.
- Die Tarifparteien nahmen die nach dem ersten großen Streik geschlossene Schlichtungsvereinbarung wiederholt in Anspruch. Sie garantiert keine Einigung und kann narkotisierende Effekte haben, erwies sich aber erfolgreich in dem Sinn, dass sie einen Beitrag leistete, damit Streiks die Ausnahme blieben.
- Der Dualismus von privatrechtlichem Arbeitnehmerstatus der Tarifbeschäftigten und öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten prägt traditionell wie aktuell die Arbeitsbeziehungen und damit auch die Arbeitskämpfe: Beamte verfügen über das Recht, sich zu Gewerkschaften und Interessenverbänden zusammenzuschließen, nach traditioneller, wenn auch stark umstrittener Auffassung¹⁷ aber nicht über das Streikrecht. Die Beamten bzw. ihre Gewerkschaften und Interessenverbände halten sich im Großen und Ganzen an das bestehende Verbot.
- Streiks über Fragen der Anerkennung von Gewerkschaften waren – im Gegensatz zu Ländern wie den USA – unnötig, weil Gewerkschaften mit Kollektivverhandlungs- und Streikrecht seit langem etabliert und Gewerkschaften von allen AG akzeptiert waren.¹⁸

4.2. Verteilung von Streiks

Die Konzentration der Streiks auf die kommunale Ebene hat bestimmte Gründe:

- Die streikenden Gruppen waren klein¹⁹ und verfügten aufgrund ihrer Tätigkeiten in Schlüsselpositionen hochgradig stör anfälliger Bereiche (der Ver- und Entsorgung) über hohe Konfliktfähigkeit bzw. Störpotential.²⁰ Ihre Arbeitsniederlegungen hatten unmittelbare Konsequenzen für große Gruppen von Konsumenten, da notwendige Dienstleistungen nicht erstellt wurden, deren Nachfrage weit-

gehend unelastisch war und die zum sofortigen Gebrauch bestimmt waren. Ihr Ausfall war zumindest kurzfristig kaum zu substituieren, zumal Erfahrungen im Umgang mit der ungewohnten Situation fehlten. Ähnliche sofortige Drittwirkungen wären wegen der im Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenverteilung bei Streiks auf Landes- und/oder Bundesebene kaum zu erwarten oder würden erst mit zeitlicher Verzögerung eintreten.

- Die Dienstverhältnisstruktur war dadurch gekennzeichnet, dass der Anteil der Arbeiter auf kommunaler Ebene deutlich höher war als bei Ländern und Bund; Organisationsgrad und Streikbereitschaft der Arbeiter waren wesentlich größer als die der anderen Gruppen.
- Die personellen Verquickungen von politischen Mandaten und Gewerkschaft waren bei den Kommunen häufiger und enger als bei Ländern und Bund. Die Träger von Arbeitgeberfunktionen waren zuweilen nicht nur Gewerkschaftsmitglieder, sondern konnten auch Führungspositionen innehaben. Dadurch konnten Interessenkollisionen auftreten, die zu mehr Konzessionsbereitschaft Anlass gaben. Diese engen Verbindungen bestanden später nicht mehr.

4.3. Zur Streiktaktik

Streiks im ÖD sind in der Öffentlichkeit – genauer der veröffentlichten Meinung – wegen ihrer direkt-unmittelbaren Drittwirkungen vielfach unpopulär, stoßen aber, wie Umfragen belegen, nicht auf grundsätzliche Ablehnung.²¹ Die Gewerkschaft muss diesen Zusammenhang in ihrer Kalkül einbeziehen und steht hinsichtlich ihrer Streiktaktik vor einem schwierigen Dilemma: Einerseits muss sie den Streik durch die Auswahl der einzubeziehenden Gruppen auf die notwendige Erzielung spürbarer Drittwirkungen bei nicht direkt beteiligten Konsumenten anlegen. Andererseits nimmt sie bestimmte, hochgradig sensible Bereiche (wie Feuerwehren, Krankenhäuser, Versorgung mit Gas, Strom und Wasser) weitgehend aus, da sie sonst riskieren würde, die notwendige Unterstützung der Öffentlichkeit zu verlieren. Diese Ausklammerung erfolgt sowohl durch die Gewerkschaftssatzung als auch durch verschiedene, mit den AG getroffene Notdienstvereinbarungen, über deren Anwendung im Einzelfall entschieden wird. Die AG befürchten nicht so sehr wirtschaftliche Kosten, sondern vor allem politische Fol-

¹⁵ Keller, B./Schnell, R. (2003), Zur empirischen Analyse von Personalräten – Strukturdaten und Probleme der Interessenvertretung, WSI-Mitt. 56, 185 – 193.

¹⁶ Keller, B. (1974), Theorien der Kollektivverhandlungen. Ein Beitrag zur Problematik der Arbeitsökonomik, Berlin.

¹⁷ BVerwG 27.2.2014, 2 C 1/13, AuR 214, 164, dazu Kutscha, AuR 2014, 408; EGMR 12.11.2008, Nr. 34503/97, Demir u. Baykara, AuR 2009, 269 ff.; EGMR, 3. Sektion 21.04.2009, Nr. 68959/01, AuR 2009, 274 ff., dazu Lörcher, AuR 2009, 229 ff.

¹⁸ Im Rückblick Schneider, J. (1980), Gewerkschaften im öffentlichen Dienst. Interessen und Interessenkonstellationen, in: Bergmann, J. (Hrsg.), Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften, Frankfurt, 111 – 142.

¹⁹ Olson, M. (1968), Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.

²⁰ Störpotential meint die Fähigkeit einer Gruppe, durch Zurückhaltung ihrer funktional notwendigen Leistung Druck auf die AG auszuüben, die befürchten, dass die von der Nicht-Erbringung betroffenen Konsumenten diesen Zustand den AG zurechnen und Konsequenzen androhen.

²¹ Zu Daten Bispinck, R., Mehr als ein Streik um 18 Minuten – Die Auseinandersetzung im öffentlichen Dienst 2006, WSI-Mitt., 59, 374 – 381.

gen des Arbeitskampfes, die es aus ihrer Sicht so weit wie möglich zu vermeiden gilt. In der Retrospektive und mit Blick auf aktuelle Auseinandersetzungen erscheint erwähnenswert, dass diese den öff. AG betreffenden Streikformen in keiner Weise von solchen streikrechtsnegatorischen rechtspolitischen Forderungen und Diskussionen begleitet wurden, wie sie aktuell unter dem Stichwort der »Daseinsvorsorge« bei Streiks in Teilen der privat(isiert)en Wirtschaft vorgebracht werden.

Die streikenden Gruppen übten eine spezifische Art inklusiver Solidarität: Sie verzichteten auf eine weiter reichende Durchsetzung ihrer eigenen Forderungen in Form isolierter Abschlüsse (iSv. exklusiver Solidarität), um andere Gruppen, die über weniger Störpotential bzw. Konfliktfähigkeit verfügten, bei der Durchsetzung ihrer Forderungen zu unterstützen. Die Aufrechterhaltung dieser innerverbandlichen Solidarität war eine notwendige Voraussetzung für den Streikerfolg aus Sicht der Gewerkschaft, welche gemäß ihrem Selbstverständnis die Interessen aller Mitglieder vertreten und mögliche Prozesse der Entsolidarisierung trotz unterschiedlicher Gruppeninteressen verhindern musste.

5. 2006: Streiks unter veränderten Rahmenbedingungen

5.1. Voraussetzungen

Die Streiktaktik der beiden ersten flächendeckenden Streiks ließ sich im Frühjahr 2006 nicht wieder anwenden, da die institutionellen Rahmenbedingungen sich entscheidend geändert hatten. Die jahrzehntelang bestehende Verhandlungsgemeinschaft auf Arbeitgeberseite wurde 2003 aufgelöst, so dass die vorher stets übliche, strikte vertikale Koordination der Interessen zwischen den 3 Ebenen nicht mehr stattfand.²² Daher nahmen die aus anderen Branchen bekannten Tendenzen kontrollierter Dezentralisierung²³ auch im ÖD allmählich zu, wobei deren Ausmaß sowohl im nationalen Branchen- als auch im internationalen Vergleich begrenzt blieb.

5.2. Verlauf und Streiktaktik

Gegenstand des Konflikts waren nicht wie bei den vorherigen Streiks Lohn- und Gehaltserhöhungen i.S. »quantitativer Tarifpolitik«, sondern auf Ebene der Länder Forderungen nach Abschluss eines TV zwecks Beendigung des tariflosen Zustands bzw. Wiederherstellung der (Flächen-)Tarifbindung sowie auf kommunaler Ebene die von mehreren Arbeitgeberverbänden geforderte Verlängerung der tariflichen Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich. Während die ersten Streiks offensiv angelegt waren, d.h. auf die Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen zielten, war der dritte defensiv auf die Abwehr von Forderungen der AG gerichtet. Insofern deutet sich eine neue Qualität der Arbeitsbeziehungen an: Das stets labile Machtgleichgewicht verschiebt sich zugunsten der AG, die ihrerseits Forderungen formulieren.

Der Arbeitskampf fand nicht »in der Fläche« sondern vor allem in größeren Städten (u. a. in Ba.-Wü.) statt und zog sich über mehr als 3

Monate hin; er war also wesentlich länger als die beiden ersten und auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich lang.²⁴ Ver.di verfolgte eine Art »Minimaxstrategie« und versuchte, mit wenig Streikenden große Wirkungen in der Öffentlichkeit zu erzielen. Statt eines unbefristeten Flächenstreiks wurden flexibel angelegte, rollierende Schwerpunkt- und Tagesstreiks geführt, deren Wirkungen für die AG schwierig zu prognostizieren waren und die die eigenen Ressourcen schonten.

Die 2001 gegründete Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di stand im Vergleich zur ehemaligen ÖTV vor einer deutlich veränderten, schwierigeren Situation in Bezug auf ihre Konfliktfähigkeit. Die vor allem nach der Vereinigung durchgeführten umfangreichen Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen betrafen nicht nur auf Bundesebene die Sondervermögen Bundesbahn und -post, sondern auf kommunaler Ebene gerade die früher bevorzugt bestreikten Bereiche der Ver- und Entsorgung. Daher galten für deren Beschäftigte häufig eigenständige (Sparten-)TV, die auf stärkere Wettbewerbsorientierung ausgerichtet waren. Die streikerfahrenen Gruppen standen daher als Träger eines Arbeitskampfes nicht mehr überall zur Verfügung. Daher mussten im Rahmen einer veränderten, flexibel angelegten Streiktaktik andere, bis dato weitgehend streikunerfahrene Gruppen (wie Kindergärtnerinnen und Erzieherinnen, Bedienstete des Gesundheitswesens, Beschäftigte in Altersheimen) einbezogen werden.²⁵

6. Ausblick

Die seit Mitte der 2000er Jahre eingetretenen Entkopplungen der 3 Ebenen haben grundlegend veränderte Verhandlungsstrukturen zur Folge. Daher sind Streikmuster wie bei den ersten flächendeckenden Arbeitskonflikten nicht mehr möglich. Die Gewerkschaften müssen auch im ÖD die Streikformen anpassen, um ihre Handlungs- und Konfliktfähigkeit bei heterogeneren institutionellen Rahmenbedingungen zu sichern. Ob die Häufigkeit von Streiks in Zeiten ihrer »Tertiärisierung«, d. h. einer Verlagerung der Schwerpunkte von Produktions- (u. a. Metall- und Elektroindustrie) in (vor allem private) Dienstleistungsbranchen,²⁶ zunehmen wird, ist schwierig zu prognostizieren.

²² Keller, Fn. 9, 2016.

²³ Traxler, F. (1998), Collective bargaining in the OECD: Developments, preconditions and effects, *European Journal of Industrial Relations* 4, 207 – 226.

²⁴ Wegen mehrerer Unterbrechungen zwecks Wiederaufnahme der Verhandlungen lassen sich Indikatoren wie Zahl der Beteiligten und Ausfalltage nicht genau angeben. Die Zahl der Streikenden war trotz der ungewöhnlichen Länge des Arbeitskampfes gering.

²⁵ Keller, B. (2010), *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*, Berlin.

²⁶ Dribbusch, H./Birke, P. (2014), *Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Mittel- und Osteuropa, Berlin; Vandaele, Kurt (2011), *Sustaining or abandoning 'social peace'. Strike developments and trend in Europe since the 1990*, ETU Working Paper 2011.5, Brussels.