

Schriftliche Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Mai 2015 zu den Vorlagen

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Tarifeinheit (Tarifeinheitgesetz), Drucksache 18/4062
- b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Tarifautonomie stärken – Streikrecht verteidigen, Drucksache 18/4184
- c) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Solidarität im Rahmen der Tarifpluralität ermöglichen – Tarifeinheit nicht gesetzlich regeln, Drucksache 18/2875

Berlin, 24. April 2015

Der BDL begrüßt die Initiative der Koalition, das Thema Tarifeinheit und die Stärkung der friedensstiftenden Wirkung sowie der Ordnungsfunktion von Tarifverträgen, anzugehen. Insbesondere im Bereich der kritischen Verkehrsinfrastruktur haben die Tarifkonflikte erheblich zugenommen. Die Tarifkonflikte haben gezeigt, dass die ursprünglich friedensstiftende Wirkung der Tarifautonomie in Deutschland nicht mehr hinreichend gewährleistet ist. Seit 2008 hat es im Bereich des Luftverkehrs mehr als vierzig Streiks gegeben. Jede dieser Streikmaßnahmen im Bereich des Luftverkehrs (oder bereits jede Ankündigung solcher, wie z.B. bei den Lotsen der deutschen Flugsicherung 2011) hat enorme wirtschaftliche Auswirkungen auf die reisende Öffentlichkeit in Deutschland und in Europa. Bereits die Ankündigung einer Arbeitskämpfmaßnahme bewirkt enorme wirtschaftliche Auswirkungen, z.B. Stornierungen/Buchungsrückgänge. Der Schaden bleibt auch dann bestehen, wenn die Arbeitskämpfmaßnahme kurz vor Beginn abgesagt wird.

Der Gesetzentwurf hat zum Ziel eine friedensstiftende und ordnende Wirkung dort zu entfalten, wo es zu Tarifkollisionen kommt. Demzufolge greifen die Regelungen des Gesetzentwurfs zur Tarifeinheit auch im Luftverkehr in den Bereichen, wo es zu Tarifkollisionen kommt. Dies ist vor allem bei Flughäfen der Fall, bedingt durch ihre im Vergleich zu Luftfahrtunternehmen größere Unternehmensstruktur mit einer geringeren Anzahl an Betrieben. Vor diesem Hintergrund wird die Gesetzesinitiative ausdrücklich unterstützt. Allerdings kann in wesentlichen Bereichen des Luftverkehrs das Ziel des Gesetzentwurfes mit den darin enthaltenen Bestimmungen nicht erreicht werden. In diesem Sinne verstehen wir unsere Stellungnahme, mit der wir auf weitere Handlungserfordernisse und erforderliche Ergänzungen der Gesetzesinitiative aufmerksam machen wollen.

Zusammenfassung:

- Das erklärte Ziel des Gesetzes zur Tarifeinheit ist es, die Befriedungs- und Ordnungsfunktion von Rechtsnormen des Tarifvertrages zu stärken. Dabei soll der Entsolidarisierung der Belegschaften für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne hinreichende Schlüsselposition im Betriebsablauf entgegen

gewirkt werden. Durch das Tarifeinheitsgesetz soll auch das Ziel erreicht werden, dass Tarifabschlüsse den Wert verschiedener Arbeitsleistungen innerhalb einer betrieblichen Gemeinschaft in einem fairen Rahmen zueinander widerspiegeln und nicht Ausdruck der jeweiligen Schlüsselposition der unterschiedlichen Beschäftigungsgruppen im Betriebsablauf sind.

- In wesentlichen Bereichen des Luftverkehrs kann genau dieses Ziel des Gesetzentwurfs zur Tarifeinheit mit den darin enthaltenen Regelungen nicht erzielt werden, denn der Luftverkehr ist strukturell dahingehend geprägt, dass für seine Aufrechterhaltung eine Vielzahl unabhängig voneinander bestehender Unternehmen reibungslos zusammenwirken. Jede Gruppe an dieser Dienstleistungskette ist in der Lage den gesamten Flugverkehr lahmzulegen, ohne dass die betroffenen Unternehmen Beteiligte an der jeweiligen Tarifaufeinanderersetzung sind. Der Gesetzesentwurf hat darauf keine Antwort. Insofern würden die Bestimmungen des Tarifeinheitsgesetzes hier auch nicht ihre friedensstiftende Wirkung entfalten können. Darüber hinaus würde der Gesetzentwurf auch in den Unternehmen seine friedensstiftende Wirkung nicht erreichen, wo Gewerkschaften ihre Zuständigkeiten abgestimmt haben und die Tarifverträge jeweils für verschiedene Arbeitnehmergruppen gelten (sog. gewillkürte Tarifpluralität) – dies ist z.B. bei Piloten und Flugbegleitern, also im fliegenden Bereich der Luftverkehrsunternehmen der Fall.
- Um das Ziel des Gesetzes zur Tarifeinheit auch im Luftverkehr zu erreichen, sollten Ergänzungen für den Bereich der kritischen Infrastruktur erfolgen.
 - a) Das Tarifeinheitsgesetz sollte durch die Aufstellung von Verfahrensregeln ergänzt werden. Dabei sollten folgende Verfahrensregelungen normiert werden: Schlichtung, Ankündigungspflichten, Aufrechterhaltung einer Grundversorgung und Urabstimmung.
 - b) Es sollte ferner eine Änderung des im Gesetzentwurf zur Tarifeinheit vorgesehenen Betriebsbegriffs auf einen allgemeineren Unternehmensbegriff erfolgen, um Rechtssicherheit insbesondere in größeren Unternehmen mit zahlreichen Betrieben zu schaffen. Andernfalls wäre sogar mit einer Vervielfachung von Konflikten in den verschiedenen Betrieben eines Unternehmens zu rechnen.

Diese Eingriffe lassen sich mit der wesentlichen Funktion, die der Luftverkehr für den Wirtschaftsstandort und die Aufrechterhaltung seiner Anbindung an die globale Mobilität hat, begründen

Im Einzelnen:

1. Der Gesetzentwurf zur Tarifeinheit in der vorliegenden Fassung ist für wesentliche Bereiche des Luftverkehrs nicht weitreichend genug.

a) Herausforderungen der Tarifautonomie durch die Komplexität der Dienstleistungskette im Luftverkehr (Thema Drittbetroffenheit)

Der Luftverkehr zeichnet sich durch viele unterschiedliche und rechtlich voneinander unabhängige Unternehmen, die an der Dienstleistungskette mitwirken, aus. In jedem Bereich kann es zu unterschiedlichen Zeiten Tarif- und Streikbewegungen geben. Dabei kommt es häufig vor, dass eine kleine stark durchsetzungsfähige Gruppe die komplette Dienstleistungskette der Unternehmen, die zur Aufrechterhaltung des Luftverkehrs zwingend zusammenwirken müssen, lahmlegt. Der Luftverkehr funktioniert nur durch das reibungslose Zusammenspiel vieler unterschiedlicher Gewerke; fällt auch nur eines der Schlüsselgewerke aus, aus welchen Gründen auch immer, ist der ganze Flugbetrieb betroffen.

Die Belegschaften bei Flughäfen sowie deren Dienstleister, Fluggesellschaften, Flugsicherung und Luftsicherheitskontrolldienstleistern sind in unterschiedlichen Gewerkschaften organisiert; für einzelne Unternehmen kommt konfliktverschärfend hinzu, dass diese in monopolistischen Strukturen organisiert sind (z.B. Flugsicherung). Zu den zahlreichen Belegschaftsgruppen gehören u.a.: die Fluglotsen, die Luftsicherheitskräfte, das Bodenpersonal – welches noch in Bodenpersonal der Luftfahrtunternehmen und Bodenpersonal der Flughäfen unterteilt ist – und das fliegende Personal, d.h. Flugbegleiter und Piloten.

Hier kommt es bei Belegschaftsgruppen unterschiedlicher im Rahmen der Dienstleistungskette tätigen Unternehmen zu keinen Tarifikollisionen. Das Tarifeinheitsgesetz entfaltet hier daher keine Wirkung und Streiks einer Gruppe (Streiks in einzelnen Unternehmen), die sich in einem Schlüsselbereich der Dienstleistungskette befindet, führen unweigerlich zu einer großen Drittbetroffenheit mit hohen volkswirtschaftlichen Schäden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist hier in einem besonderem Maße berührt. Betroffen ist hierbei nicht nur der Personenverkehr, sondern in besonderem Maße auch der Warenverkehr, der u.a. auch auf Passagierflugzeugen durchgeführt wird.

Beispiele:

- Die erhebliche Drittbetroffenheit hat sich zum Beispiel im Jahre 2012 bei einem Streik der Vorfeldlotsen gezeigt. So haben im Jahr 2012 knapp 200 Mitarbeiter der Vorfeldkontrolle und der Vorfeldaufsicht am Flughafen Frankfurt in einem neuntägigen Streik den Luftverkehr an einem der größten europäischen Drehkreuzflughäfen massiv behindert. Damit haben Sie nicht nur für 1.700 ausgefallene Flüge unbeteiligter Luftfahrtunternehmen gesorgt, sondern auch die Reisepläne von mehr als 150.000 unbeteiligten Passagieren durcheinander gebracht.
- Ein weiteres Beispiel sind die Streiks von Luftsicherheitskräften an Flughäfen. In den Jahren 2014 und 2015 führten Streiks von Luftsicherheitskräften u.a. an den Flughäfen Hamburg, Stuttgart, Köln, Düsseldorf und Hannover zu sehr weitgehenden Behinderungen des kompletten Flugverkehrs. Die Streikwirkung bei Luftsicherheitskräften ist im Vergleich zu den anderen Beschäftigten von Sicherheitsdienstleistern weitaus höher, da Streiks an Flughäfen mit relativ wenigen Streikenden einen sehr hohen Streikeffekt erzielen. Da die Kontrolle von Passagieren und ihres Gepäcks an den Flughäfen eine hoheitliche Aufgabe des Staates ist und die Bundespolizei für die Durchführung der Kontrollen an den internationalen Flughäfen in Deutschland private Sicherheitsdienstleister beauftragt, haben die Flughäfen keinerlei Einfluss auf die Tarifauseinandersetzungen. Deshalb sind hier als unbeteiligte Dritte sowohl die Flughäfen, als auch die Luftfahrtunternehmen und die Passagiere betroffen.

Diese Beispiele zeigen, dass es im Bereich des Luftverkehrs zu einer Vervielfachung von Streiks kommt, ohne dass eine Konkurrenz der Spartengewerkschaft gegeben ist und damit jedes Mal erneut die Dienstleistungskette lahmgelegt wird.

b) Herausforderungen der Tarifautonomie bei abgestimmten Zuständigkeiten der Gewerkschaften innerhalb eines Unternehmens des Luftverkehrs

Die Gewerkschaften haben im Bereich des fliegenden Personals vor allem bei den Piloten ihre jeweiligen Zuständigkeiten faktisch abgestimmt, die verschiedenen Tarifverträge für die Mitarbeitergruppen überschneiden sich nicht. In diesem Fall sind auch nach dem Gesetzentwurf zur Tarifeinheit mehrere Tarifverträge für unterschiedliche Mitarbeitergruppen in einem Betrieb möglich. Der Gesetzentwurf zur

Tarifeinheit würde bei Fluggesellschaften und einigen anderen Unternehmen des Luftverkehrs keinen Tariffrieden bringen, denn er soll keine Anwendung finden, wenn Gewerkschaften ihre Zuständigkeiten abgestimmt haben und die Tarifverträge jeweils für verschiedene Arbeitnehmergruppen gelten (sog. gewillkürte Tarifpluralität) – dies ist wie bei Piloten (Gewerkschaft „Vereinigung Cockpit“) und Flugbegleitern (Gewerkschaft „UFO“) der Fall.

Der Gesetzentwurf zur Tarifeinheit zielt darauf ab, Tarifkollisionen zu vermeiden. Derartige Tarifkollisionen gibt es jedoch nicht zwischen Fluglotsen und Piloten oder zwischen Flugbegleitern und Luftsicherheitskräften, um nur wenige Beispiele zu nennen. Mit dem geplanten Gesetz würde deswegen hier die beabsichtigte befriedungs- und Ordnungsfunktion nicht greifen und damit auch die zunehmende Streikfrequenz nicht vermeiden (z.B. mit einem 3. Streik innerhalb von 13 Tagen bei Lufthansa, der sich in eine Reihe mit einem dreitägigen Streik im April 2014 eingefügt hat).

2. Der vorliegende Gesetzentwurf zur Tarifeinheit bedarf der Ergänzungen, um das Gesetzesziel, die Stärkung der Befriedungs- und Ordnungsfunktion des Tarifvertrages, zu erreichen.

Das Ziel des Tarifeinheitgesetzes, die Befriedungs- und Ordnungsfunktion von Rechtsnormen des Tarifvertrages zu stärken und dabei der Entsolidarisierung der Belegschaften ohne hinreichende Schlüsselposition im Betriebsablauf entgegen zu wirken wird von der deutschen Luftverkehrswirtschaft begrüßt. Wie dargelegt, kann der Betriebsfrieden nachhaltig gestört sein, wenn zum Beispiel ein sehr geringer Anteil an der Belegschaft eines Luftfahrtunternehmens mit besonderer Schlüsselposition im Unternehmen seine Interessen gesondert wahrnimmt. Der Betriebsfrieden im gesamten Unternehmen ist dann dadurch gestört, dass die Nachteile eines arbeitskampfbedingten Ausfalls auch von der großen Gruppe der nicht im Arbeitskampf stehenden Belegschaft mitgetragen werden müssen und bei erfolgreichen Tarifverhandlungen der Gewerkschaft, die die Belegschaft in einer Schlüsselposition vertritt, der Verteilungsspielraum für den Rest der Belegschaft erheblich verringert wird. Dies kann zu einer Beeinträchtigung einer wirksamen kollektiven Interessenvertretung durch die übrigen Beschäftigten, die keine besonderen Schlüsselpositionen im Betriebsablauf innehaben, führen. Dabei wird die Verteilungsfunktion des Tarifvertrags gestört, wenn unterschiedliche Tarifabschlüsse nicht den Wert verschiedener Arbeitsleistung innerhalb eines Unternehmens widerspiegeln, sondern vor allem Ausdruck der jeweiligen Schlüsselpositionen der unterschiedlichen Beschäftigtengruppen im Unternehmen sind. So forderten z.B. Sicherheitskontrollkräfte an Flughäfen, die in ihrer Schlüsselposition den kompletten Flughafenbetrieb lahmlegen können, bis zu 63% mehr Lohn.

Vor diesem Hintergrund könnten Streikfolgen und die zunehmende Multiplizierung der Streiks im Bereich der kritischen Infrastruktur besser reduziert werden durch einen ergänzenden und weiterführenden Ansatz, als durch die vorgeschlagene leicht zu umgehende formale Regelung zur Tarifeinheit. Der weitergehende Ansatz ließe sich mit der wesentlichen Funktion, die der Luftverkehr für den Wirtschaftsstandort und die Aufrechterhaltung seiner Anbindung an die globale Mobilität hat, begründen. Vergleichbares wird in anderen Ländern, wie z.B. USA, Frankreich, Italien und Spanien bereits praktiziert. Dort gibt es im Verkehrsbereich eine Abwägung zwischen dem Streikrecht und ebenfalls grundlegenden Persönlichkeitsrechten von Betroffenen (Bewegungs- und Berufsfreiheit). In diesen Ländern kommt es daher zu Maßnahmen, die deutlich weitergehen als das, was in Deutschland mit dem Gesetzentwurf zur Tarifeinheit angedacht ist.

a) Einführung von Verfahrensregeln bei Tarifkonflikten im Luftverkehr

1. Zunächst sollte es Voraussetzung sein, dass vor Streikmaßnahmen ein **Schlichtungsverfahren** einzuleiten ist, in dem eine Kommission aus Vertretern der Tarifpartner unter einem unparteiischen Vorsitzenden eine nicht bindende Einigungsempfehlung an die Tarifvertragsparteien ausarbeitet und beschließt. Während des Schlichtungsverfahrens darf nicht gestreikt werden. Nur bei Nichtakzeptanz der Empfehlung würden dann ggf. Arbeitskampfmaßnahmen eingeleitet.
2. Sollte dann ein Streik unabwendbar sein, sollte eine Pflicht auferlegt werden **Streiks** (auch kurze Warnstreiks) **frühzeitig gegenüber Tarifpartei und Öffentlichkeit anzukündigen**, damit die Fluggäste ausreichend Zeit haben, sich auf den Streik einzurichten und um Notfallplanungen der betroffenen Unternehmen zu ermöglichen. Damit würde der wirtschaftliche und betriebliche Druck auf die Arbeitgeber aufrecht erhalten, ohne die Kunden in unververtretbarem Maße zu schädigen.
3. Zudem sollten **Notstandsvereinbarungen** zur Sicherstellung einer notwendigen Grundversorgung der Allgemeinheit im Luftverkehr sichergestellt werden.
4. Eine **Urabstimmung** sollte für jeden Streik in der Daseinsvorsorge erforderlich sein. Diese müsste mit doppelter Mehrheit erfolgen, d.h. mehr als die Hälfte der teilnahmeberechtigten Mitglieder der Gewerkschaft müsste an der Urabstimmung teilgenommen haben und mehr als die Hälfte der abstimmenden Mitglieder müsste der Arbeitskampfmaßnahme zugestimmt haben.

b) Stärkung der Rechtssicherheit der Tarifeinheit in Unternehmen mit zahlreichen Betrieben

Um Rechtssicherheit zu gewährleisten erscheint es darüber hinaus notwendig, den in Bezug auf die Tarifeinheit verwendeten „**betriebsbezogenen Mehrheitsbegriff**“ zu **präzisieren**. Bei Anwendung dieses Betriebsbegriffs würde die dann nötige Verifikation der Mehrheitsgewerkschaft in größeren Unternehmen mit zahlreichen „Betrieben“ einen hohen administrativen Aufwand mit sich bringen und die Pluralität (relativer) tariffähiger „Mehrheitsgewerkschaften“ würde stark zunehmen. Beispielsweise könnte bei einer Fluggesellschaft die Situation entstehen, dass eine Gewerkschaft die Mehrheit für den Stationsbetrieb in Frankfurt die Mehrheitsgewerkschaft ist und eine weitere Gewerkschaft die Mehrheit für den Stationsbetrieb in München inne hält. Damit würde innerhalb eines Unternehmens die identische Berufsgruppe von zwei verschiedenen Gewerkschaften vertreten werden. Damit besteht die Gefahr eines Aufschaukelungswettbewerbs zwischen diesen beiden Gewerkschaften. Das Problem der Tarifpluralität würde dadurch erst wirklich entstehen. Dies kann nicht im Interesse des Gesetzgebers liegen. Es sollte daher auch eine Änderung auf einen allgemeineren Unternehmensbegriff erfolgen.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Matthias von Randow, Hauptgeschäftsführer

E-Mail: matthias.randow@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 0

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 800 000 Menschen.