RWI

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen

Endbericht

Projekt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

RWI

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius; Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll; Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz; Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr.Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner; Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany
Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen

Endbericht – Februar 2011

Projekt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen

Endbericht – Februar 2011

Projekt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

RWI

Projektbericht

Projektteam

Projektteam: Dr. Ronald Bachmann (Projektleiter), Prof. Dr. Martin Henssler (Universität zu Köln), Prof. Dr. Christoph M. Schmidt und Anna Talmann

Das Projektteam dankt Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Prof. Dr. Wim Kösters und Claudia Lohkamp für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.

Auswirkungen Tarifpluralität

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Hintergrund: Die Herausforderung 3

2. Konzeptionelle Überlegungen 9
2.1 Erkenntnisse der ökonomischen Theorie 9
2.2 Das Urteil des BAG: Hintergrund und mögliche Konsequenzen 13
2.3 Innerbetriebliche Solidarität und Gerechtigkeit 16

3. Empirische Untersuchung und Abschätzung zukünftiger Entwicklungen 21
3.1 Analyse des status quo 21
3.2 Untersuchung der Entwicklungen nach dem BAG-Urteil 27
3.3 Abschätzung zukünftiger Entwicklungen 33

4. Handlungsempfehlungen 41

5. Zusammenfassung und Fazit 47

6. Literaturverzeichnis 53

Anhang 57

1. Einleitung und Hintergrund: Die Herausforderung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im Januar 2011 das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) damit beauftragt, eine empirische Analyse der möglichen Auswirkungen des Zulassens von Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen durchzuführen. Hintergrund der Studie ist das Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 23.06.2010, in dem der bis dahin geltende Grundsatz der Tarifeinheit aufgehoben wurde.[1] Mit diesem Urteil ist in einem einzelnen Betrieb die gleichzeitige Geltung mehrerer Tarifverträge rechtlich zulässig. Diese Entscheidung spiegelt nicht zuletzt die veränderte Lebenswirklichkeit am Arbeitsmarkt wider, da sich in Deutschland – wie auch in vielen anderen reichen Volkswirtschaften – in den vergangenen Jahrzehnten ein deutlicher Übergang von der Ära der homogenen, auf Massenfertigung beruhenden Industriebetriebe hin zur modernen Wissens-, Dienstleistungs- und Industriegesellschaft ergeben hat. Mit dieser Entwicklung sind auch die Arbeitsbeziehungen vielschichtiger geworden sind (Snower 1999; Schmidt 2008). Somit traf dieser Schritt die Akteure am Arbeitsmarkt keineswegs völlig unvermittelt.

Die im BAG-Urteil zum Ausdruck gekommene Änderung in der arbeitsrechtlichen Bewertung der Tarifpluralität hat in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen. Einerseits wurde sie im Sinne der umfassenden Wandlungen zu einer größeren Vielfalt in Wirtschaft und Gesellschaft positiv aufgenommen und als Stärkung der im Grundgesetz festgeschriebenen Koalitionsfreiheit – und somit als Korrektur einer überkommenen Sichtweise auf den modernen Arbeitsmarkt – begrüßt (dbb 2010; MB 2010a). Andererseits ergab sich auch scharfe Kritik an der Entscheidung des BAG (DGB 2010a). So berührt eine derartige Änderung natürlich die Interessen einzelner Akteure, allen voran der bislang dominierenden Industriegewerkschaften unter dem Dach des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB), die nunmehr wachsende Gewerkschaftskonkurrenz befürchten müssen. Dies kann zwar keine Rechtfertigung für ein gesetzgeberisches Eingreifen sein, erklärt jedoch, warum gerade der DGB sich kritisch zur veränderten Rechtsprechung geäußert hat. Die Kritik ist dennoch ernsthaft zu prüfen, denn im schlimmsten Falle mag die Abkehr vom Prinzip der Tarifeinheit sogar die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems beeinträchtigen, so dass es durchaus einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf geben mag (Franz 2007).

[1] *BAG, Beschluss vom 23. 6. 2010 – 10 AS 2/10, NZA 2010, 778.*

So wurde von Kritikern der BAG-Entscheidung insbesondere davor gewarnt, dass es künftig in einer Abkehr vom bewährten Industrieverbandsprinzip zu einer verstärkten Gründung von Berufsgruppengewerkschaften kommen könnte, was zu einer erheblichen Störung des Betriebsfriedens führen und letztlich die Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Tarifsystems in Deutschland zur Folge haben könnte. Um einen konkreten Ausweg aus dieser durch die BAG-Entscheidung hervorgerufenen Lage zu weisen, hat der DGB im Sommer vergangenen Jahres in einem gemeinsamen Aufruf mit dem Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) einen Gesetzesvorschlag unterbreitet, der aktuell sehr intensiv diskutiert wird und die Aussicht darauf besitzt, zumindest in weiten Zügen zur Grundlage der tatsächlichen Arbeitsgesetzgebung zu werden (BDA, DGB 2010). Dieser Vorschlag sieht vor, dass anstelle des bislang von der höchstrichterlichen Rechtsprechung herangezogenen Grundsatzes der Tarifeinheit, dem nunmehr vom BAG die Unterstützung entzogen wurde, ein gesetzlicher Zwang zur Tarifeinheit, in Verbindung mit entsprechenden Eingriffen in das Arbeitskampfrecht, festgeschrieben werden solle.

Auf diese Weise sollen der Frieden in den Betrieben gewahrt, eine drohende Flut von Arbeitskämpfen, die ansonsten die deutsche Wirtschaft zu lähmen drohten, abgewendet und insgesamt das Tarifsystem in Deutschland gesichert werden. Besonders bemerkenswert an diesem Vorstoß ist sicherlich der Zusammenschluss der beiden großen Tarifpartner, die ansonsten häufig in einem antagonistischen Verhältnis stehen, so dass sich hier zumindest auf den ersten Blick gewissermaßen eine Allianz der Vernunft zu ergeben scheint und damit dem Gesetzesvorschlag ein größeres Gewicht verliehen wird. Darüber hinaus betonen die Befürworter eines gesetzgeberischen Eingreifens die hohe zeitliche Dringlichkeit, unter der die Entscheidung über den Vorschlag getroffen werden müsse (DGB 2010). Insbesondere wird davor gewarnt, dass ansonsten irreversible Wandlungen entstehen könnten, die den Weg zurück zu einer „besseren" Ordnung des Arbeitsmarkts verhindern könnten. Dieses intensive Drängen auf einen raschen Eingriff des Gesetzgebers steht insbesondere im Gegensatz zu den Empfehlungen des Sachverständigenrats, der in seinem jüngsten Jahresgutachten dazu geraten hat, zunächst abzuwarten, ob sich in der betrieblichen Praxis überhaupt solche Probleme in nennenswertem Umfang ergeben (SVR 2010).

Beide Aspekte, sowohl das Auftreten einer Allianz mächtiger Verbände als auch das Pochen auf eine rasche Weichenstellung, wecken bei einem unvoreingenommenen Beobachter allerdings Zweifel, ob sich hinter dem starken Drängen nicht auch massive Interessenlagen verbergen könnten. Dies wird bislang jedoch in der politischen Debatte weitgehend ausgeblendet, die sich insbesondere auf verfassungsrechtliche Fragen konzentriert: Dabei geht es vor allem um die Frage, ob es

aufgrund von Zielkonflikten eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für gestaltende gesetzgeberische Eingriffe in das Tarifrecht oder das Arbeitskampfrecht geben kann, die unter Verletzung des Art. 9 Abs. 3 GG massiv in die Betätigungsfreiheit von Gewerkschaften eingreifen (z.B. Scholz 2010; Thüsing 2010). Diese verfassungsrechtliche Bewertung liegt natürlich außerhalb der Kompetenz ökonomischer Forschung. Allerdings baut die zur Rechtfertigung herangezogene Argumentation in der Regel auf konkreten Vorstellungen darüber auf, welche Wandlungen sich am Arbeitsmarkt aufgrund der veränderten Rechtslage oder bei einer alternativen gesetzlichen Ausgestaltung der Arbeitsmarktordnung ergeben dürften, ohne dass der komplexen Natur dieses Prognoseproblems – oder gar der damit verbundenen Unsicherheit über die Treffgenauigkeit der unterstellten Entwicklungen – weitere Beachtung geschenkt wird.

In der Tat handelt es sich jedoch bei Fragen der künftigen Reaktionen auf wirtschaftliche Anreize – hier: der Gründung von und des Beitritts zu Koalitionen am Arbeitsmarkt – und erst recht der künftigen strategischen Interaktion, die sich zwischen Koalitionen in Verhandlungssituationen ergeben dürften, um hoch komplexe Prognoseprobleme. Derartige Erkenntnisprobleme können kaum von Spezialisten des Arbeitsrechts, und hätten sie auch noch so viel praktische Erfahrung, allein durch Introspektion befriedigend gelöst werden: Schließlich kann der bisherige Erfahrungsschatz, der sich vor der veränderten Rechtslage ergeben hat, nur bedingt eine verlässliche Auskunft über die künftigen Entwicklungen ohne und mit einem gestaltenden gesetzgeberischen Eingriff geben, denn unter den veränderten Bedingungen konnten ja noch so gut wie keine empirischen Belege für oder gegen unterschiedliche Verhaltenshypothesen gesammelt werden. Diese grundlegende Einsicht hat beispielsweise die Mahnung des Sachverständigenrates gestützt, ohne die vorherige Sammlung handfester Evidenz keine gesetzgeberischen Eingriffe anzustrengen (SVR 2010).

Will man den Pfad mehr oder weniger willkürlich unterstellter künftiger Verhaltensmuster verlassen, so kann man diesem Prognoseproblem sinnvoll nur durch eine Kombination von zwei Ansätzen begegnen, dem Rückgriff auf theoretische Modelle des Verhaltens von Koalitionen in Verhandlungssituationen, also auf Einsichten der ökonomischen Theorie, und dem empirischen Analogieschluss aus Situationen, die in ihren entscheidenden Elementen als vergleichbar identifiziert werden, also auf Einsichten der Angewandten Ökonometrie (Bauer et al. 2009; Fertig, Schmidt 2002). Dies ist der Weg, den der vorliegende Beitrag einschlägt, um seinen Auftrag zu erfüllen. Insbesondere ist im Rahmen dieser Studie eine Auseinandersetzung mit der Frage, welche wirtschaftlichen Vor- und Nachteile sich aus Sicht der ökonomischen Theorie für unterschiedliche Gruppen am Arbeitsmarkt und auf den mit ihm zusammenhängenden Gütermärkten aus einem Eingreifen des

Gesetzgebers – insbesondere eines raschen oder gar überstürzten Handelns – ergeben dürften, mehr als angebracht. Darüber hinaus ist nach Möglichkeiten zu empirisch gestützten Analogieschlüssen zu suchen, die ihren Ursprung entweder in der Historie des deutschen Arbeitsmarkts oder in einer Betrachtung anderer Volkswirtschaften haben.

Für unsere Aufgabe zentral ist darüber hinaus der Grundsatz, eine systematische Reihenfolge der Aspekte im Hinblick auf ihre Rolle in der Wirkungskette zu diskutieren. So sollte vor einer Analyse von möglichen Wirkungen (mit der Anzahl der Streiks, verschärften Lohndisparitäten etc. als Ergebnisgrößen) einer verstärkten Tarifpluralität zunächst die Frage nach der vermutlichen Intensität der Zersplitterungstendenzen (dem sogenannten „Treatment", beispielsweise gemessen durch die Anzahl der unterschiedlichen Interessenvertretungen) gestellt werden. Ebenso sollte bei der Diskussion möglicher gesetzgeberischer Handlungsmöglichkeiten („Therapie": Eingriffe in das Tarifrecht, Eingriffe in das Arbeitskampfrecht etc.) beachtet werden, ob sie – wenn überhaupt eine Wirkung erwartet werden darf – auf die Ausbildung der Tarifpluralität einwirken oder ob sie die Folgen der Tarifpluralität abzuändern suchen. Im Einzelnen werden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung daher drei konkrete Fragenkomplexe aufgeworfen:

- Wird es nach der Änderung der Rechtsprechung in Bezug auf die Tarifeinheit voraussichtlich zu einer erhöhten Zersplitterung bei der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitnehmer und – damit eng verwoben, aber nicht völlig deckungsgleich – zu einer verstärkten Tarifpluralität kommen?
- Welche Konsequenzen könnte eine derartige Zersplitterung im Prinzip haben und was wird sich vermutlich tatsächlich ergeben?
- Welche Gestaltungsmöglichkeiten gibt es für den Gesetzgeber und wie dürften diese vermutlich wirken, einschließlich ihrer möglichen Nebenwirkungen?

Schließlich werden aus den Erkenntnissen der Analyse konkrete Handlungsempfehlungen für den deutschen Gesetzgeber abgeleitet, die er aus unserer Sicht bei der künftigen Gestaltung der Arbeitsmarktordnung berücksichtigen sollte.

Wenngleich sich eine empirisch gestützte Einschätzung der künftigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die nunmehr aufgrund der veränderten Rechtsprechung zu erwarten sind, zum heutigen Zeitpunkt nur auf einen geringen Erfahrungsschatz seit der BAG-Entscheidung stützen kann, so ist insbesondere beim ersten Fragenkomplex eine Betrachtung der jüngsten Tendenzen im Bereich der Tarifpluralität äußerst hilfreich: Wenn in der Tat, wie von einigen Befürwortern einer raschen

gesetzlichen Regelung betont, ein erheblicher Entscheidungsdruck herrscht, dann sollte dies trotz der bislang sehr kurzen seit dem Urteil verstrichenen Zeitspanne zu handfesten empirischen Belegen geführt haben. Können derartige rasche Wandlungen nicht nachgewiesen werden, so ist dies ein wichtiges Argument für die Mahnung des Sachverständigenrats, zunächst die Herausbildung handfester empirischer Belege abzuwarten, bevor der Gesetzgeber gestaltend in das Geschehen eingreift.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut. Der zweite Abschnitt diskutiert die in diesem Zusammenhang relevante ökonomische Theorie und erläutert die grundlegenden Erkenntnisse, die daraus für diese Studie zu ziehen sind. Darüber hinaus wird das Urteil des BAG im Detail erläutert, um den Untersuchungsgegenstand zu konkretisieren. Die empirische Analyse im dritten Abschnitt bildet das Kernstück des Beitrags. Sie erfolgt in drei Schritten: Als erstes wird kurz auf den *status quo* der Tarifpluralität eingegangen. Aus ökonomischer Sicht stehen dabei die beteiligten Akteure sowie das Tarifvertragssystem im Zentrum des Interesses. Der zweite empirische Analyseschritt besteht in einer empirischen Untersuchung der Auswirkungen des BAG-Urteils auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen seit dem Zeitpunkt der Entscheidung. Der dritte Analyseschritt untersucht letztlich, welche zukünftigen Entwicklungen aus unserer Sicht zu erwarten sind. Im vierten Abschnitt werden Handlungsempfehlungen diskutiert, die sich aus der vorhergehenden Analyse ergeben. Der fünfte und letzte Abschnitt bietet eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie an und zieht ein kurzes Fazit.

2. Konzeptionelle Überlegungen

2.1 Erkenntnisse der ökonomischen Theorie

Die ökonomische Forschung findet ihren Zugang zum vorliegenden Themenkomplex durch ihre Betonung des Bemühens, menschliches Verhalten und die Handlungen von Koalitionen (hier: jeweils am Arbeitsmarkt) zu durchdringen, die sich unter bestimmten Nebenbedingungen (hier: der gesetzlichen Ordnung des Arbeitsmarkts) ergeben. Von besonderer Brisanz sind dabei im vorliegenden Fall die strategischen Interaktionen, die sich zwischen verschiedenen Koalitionen auf dem Arbeitsmarkt bei den Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen ergeben und für eine erhebliche Komplexität sorgen. So liegt es zwar grundsätzlich auf der Hand, dass der Zuschnitt der Verhandlungsstrukturen am Arbeitsmarkt einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Reallöhne und das Ausmaß der mit ihnen verbundenen Arbeitslosigkeit haben dürfte. Aber welche Auswirkung genau eine Variation dieser Strukturen auf die für die einzelnen Gruppen von Akteuren relevanten Ergebnisse ausübt und wie fragil ein gegebenes Ergebnis auf eine kleine Variation der Umstände reagiert, ist alles andere als offensichtlich (Horn, Wolinsky 1988; Gerlach, Meyer 1995).

Darüber hinaus sind die relevanten Koalitionen keineswegs vorab vorgegeben, sondern bilden sich in der betrieblichen Realität erst aufgrund der aus dem Verhandlungsprozess erwachsenden Ergebnisse. Die grundsätzliche Idee, dass sich Arbeitnehmer bei Lohnverhandlungen gegenüber ihrem Arbeitgeber in einer inhärent benachteiligten Lage befinden, wenn sie nicht geschlossen auftreten, hat die Väter des Grundgesetzes veranlasst, die Koalitionsfreiheit grundsätzlich zu schützen und somit einen Freiraum gegenüber dem Kartellrecht zu schaffen (z.B. Brox et al 2011; Haucap et al 2007). Allerdings bleibt dabei offen, welche konkreten Koalitionen sich herausbilden, wobei das mögliche Spektrum von berufsspezifischen Zusammenschlüssen auf der Firmen- oder Betriebsebene über Firmengewerkschaften und entweder berufsbezogene oder industriebezogene Verbünde bis hin zu vollkommener Zentralisierung der Verhandlungsstrukturen reicht (z.B. Calmfors, Driffil 1988).

Schließlich handelt es sich keineswegs um ein rein statisches Erkenntnisproblem, bei dem die Analyse sich auf einen einzelnen Zeitpunkt beschränken könnte. Stattdessen können systemimmanente Trägheiten (hier vor allem: die bestehende Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft) oder ein mehrere Perioden überspannendes Optimierungskalkül von hoher Bedeutung für die Organisations- und Verhandlungsergebnisse sein. Diese Einsichten legen nahe, dass die (arbeits-)ökonomische

Forschung die verfassungsrechtliche Würdigung der Probleme ergänzen sollte, die bislang im Mittelpunkt der öffentlichen und politischen Diskussionen um Tarifeinheit und Tarifpluralität standen. So ist aus juristischer Sicht insbesondere eine Abwägung zwischen dem grundgesetzlichen Schutz der Koalition selbst und dem ebenfalls durch das Grundgesetz geforderten Schutz einer funktionierenden Tarifautonomie durchzuführen, um eine Entscheidung darüber zu treffen, ob der Gesetzgeber die Tarifeinheit gegebenenfalls gesetzlich festschreiben solle. Wie kann dies im vorliegenden Kontext überzeugend gelingen, wenn aufgrund eines fehlenden Modells der strategischen Interaktionen weitgehend offen bleibt, welche Ergebnisse sich ohne diesen Eingriff ergeben dürften?

Wie eine Übersicht über die relevante arbeits- und industrieökonomische Literatur zeigt, ist die Modellierung der vorliegenden Organisations- und Verhandlungsaktivitäten selbst unter recht abstrakten Gegebenheiten keineswegs trivial. Im Hinblick auf die jeweils aus den Lohnverhandlungen zu erwartenden Niveaus der Löhne und der Arbeitslosigkeit ergibt sich aus dem breiten Spektrum der diversen Koalitionsmöglichkeiten ein Reigen von Ergebnissen, der alles andere als leicht zu ordnen ist. Insbesondere stellen sich je nach den vorliegenden Rahmenbedingungen sehr unterschiedliche Ergebnisse ein. So sind die Verhältnisse auf den Produktmärkten ebenso wie die Natur der Produktionstechnologie dabei von entscheidender Bedeutung (Booth et al. 2000). Es macht beispielsweise einen erheblichen Unterschied für die Möglichkeiten einer Gruppe von Arbeitnehmern, ihren Arbeitgeber in von anderen Koalitionen von Arbeitnehmern getrennten Lohnverhandlungen unter Druck zu setzen, ob ihre Arbeitsleistung im Falle eines Streiks aufgrund von Komplementaritäten in der Produktion den gesamten Betrieb lahmzulegen droht oder nicht. Wenn ja, dann fällt ihre Verhandlungsmacht entsprechend höher aus, wenn nein, dann mag es sich für sie nicht lohnen, getrennt zu verhandeln (Horn, Wolinsky 1988).

Diese Intuition bestätigt sich in der formalen Modellierung. So hat sich in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten die arbeitsökonomische Literatur verstärkt mit der Frage der Auswirkung von Verhandlungsstrukturen auf Lohnergebnisse beschäftigt. In einem bahnbrechenden Beitrag arbeiten Horn/Wolinsky (1988) heraus, dass ein Unternehmen oder ein Unternehmensverband, der entweder mit einer einzelnen Industriegewerkschaft oder mit zwei gewerkschaftlich organisierten Berufsgruppen verhandeln muss, eine gemeinsame Arbeitnehmervertretung immer dann vorzieht, wenn die Berufsgruppen im Produktionsprozess komplementär zueinander sind. Der Grund dafür ist der strategische Vorteil, den zueinander komplementäre Arbeitnehmerkoalitionen gegenüber dem Verhandlungspartner auf Arbeitgeberseite haben: Da jede der getrennt voneinander operierenden Gewerkschaften ihrerseits den gesamten Betrieb lähmen kann, verhandeln sie beide mit größerer Verhandlungsmacht. Setzen Sie das primäre Mittel des Arbeitskampfs ein

und streiken, dann geht nicht nur ihr eigenes Grenzprodukt verloren, sondern die gesamte Wertschöpfung des Betriebs. Würden sie hingegen gemeinsam verhandeln, dann fiele die Möglichkeit weg, die Arbeitgeberseite derart in die Zwickmühle zu nehmen.

Liegen hingegen – was in der betrieblichen Praxis nicht selten der Fall sein dürfte – substitutive Produktionsbedingungen vor, so ist die Arbeitgeberseite bei getrennten Verhandlungen der beiden Gewerkschaften tendenziell am längeren Hebel: Sollte eine Berufsgruppe streiken, dann kann der Betrieb dennoch profitabel weiterlaufen, denn eine jede Gruppe ist aufgrund der wechselseitigen Austauschmöglichkeiten nicht unverzichtbar. In der realen Arbeitswelt ergibt sich die Möglichkeit zum Austausch von Arbeitskräften und ihrer Aufgaben natürlich nur mit einem gewissen zeitlichen Spielraum. Allerdings dürfte auch das abstrakte Modell mit substitutiven Gruppen von Arbeitnehmern in vielen Fällen dennoch eine passable Annäherung an die Realität darstellen. Die Verhandlungsmacht jeder Einzelgewerkschaft ist in diesem Fall eher gering. Schließen sie sich jedoch zu einer gemeinsamen Arbeitnehmervertretung zusammen, dann wächst ihre Macht und sie können insgesamt für ihre Klientel ein tendenziell besseres Lohnergebnis herausholen, während die Arbeitgeberseite entsprechend tiefer in die Tasche greifen muss.

Es liegt daher auf der Hand, dass es Arbeitgeber, die im Produktionsprozess auf komplementär zueinander wirkende Berufsgruppen zurückgreifen, gerne sehen würden, wenn die Möglichkeiten der Arbeitnehmer, im Verhandlungsprozess getrennte Wege zu beschreiten, durch gesetzliche Regelungen beschnitten würden. Und auf der anderen Seite ist es offenbar kein Zufall, dass die wenigen bislang zu beobachtenden Abweichungen vom dominanten System der Industriegewerkschaften in Deutschland bei solchen Berufsgruppen aufgetreten sind, die in ihrer Branche aufgrund komplementärer Wirkungen im Produktionsprozess trotz vergleichsweise geringer Mitgliederzahl eine hohe Verhandlungsmacht aufweisen (z.B. Bispinck, Dribbusch 2008; Lesch 2010). So dürften Flugzeuge ohne Piloten, Züge ohne Lokführer und Operationssäle ohne Ärzte kaum funktionieren. Daher konnten sie auch mit von den DGB-Gewerkschaften getrennt durchgeführten Verhandlungen vergleichsweise hohe Lohnabschlüsse erreichen. Wenn diese „Funktionseliten“ bzw. „Schlüsselfunktionsträger“ (z.B. Keller 2009; Müller-Jentsch 2008) jedoch gezwungen werden, gemeinsam mit den anderen Arbeitnehmergruppen in ihrer jeweiligen Branche in die Tarifverhandlungen zu gehen, dürfte es ihnen äußerst schwerfallen, ein ähnlich gutes Ergebnis zu erzielen.

Funktionseliten mit komplementärer Rolle im Produktionsprozess haben daher einen großen Anreiz getrennt zu verhandeln, wenn ihre Interessen im Zuge einer gemeinsamen gewerkschaftlichen Vertretung aller Berufsgruppen nur eine einge-

schränkte Berücksichtigung erfahren. Dies gilt immer dann, wenn innergewerkschaftlich vor allem das Mehrheitsprinzip zum Zuge kommt, während das individuelle Wertgrenzprodukt nur eine untergeordnete Rolle spielt. Im Umkehrschluss kann eine nach dem Industrieverbandsprinzip organisierte Gewerkschaft derartige Anreize vermindern, indem sie selbst solchen im Prinzip zur Abspaltung und getrennten Verhandlungen befähigten Berufsgruppen eine herausgehobene Position im Verteilungskampf zubilligt. Aus der Sicht einer bislang dominierenden, alle Berufsgruppen gleichermaßen vertretenden Industriegewerkschaft, kann nicht beides gehen: einen alleinigen Vertretungsanspruch aufrecht zu erhalten und die Bedeutung einzelner Berufsgruppen im Produktionsprozess teilweise zu ignorieren (Lesch 2008). Dies gilt zumindest so lange, wie dieses Ausscheren nicht – wie vormals durch das auf Basis von Richterrecht geltende Prinzip der Tarifeinheit geschehen – durch zusätzliche gesetzliche Regelungen effektiv seines Wertes beraubt wird.

Selbstverständlich entstehen in der realen Arbeitswelt bei sämtlichen Abspaltungen oder Neugründungen erhebliche Transaktionskosten. Um aus einem bestehenden Arrangement, das sich traditionell am Industrieverbandsprinzip orientiert, auszubrechen, musste somit etwa im Falle von Cockpit, der GdL und des Marburger Bundes die (gefühlte) Benachteiligung der durch sie vertretenen Funktionseliten angesichts dieser erheblichen Transaktionskosten schon erheblich gewesen sein (Hoffman, Schmidt 2008; Lesch 2008). Als Fazit dieser ökonomisch geprägten Diskussion ergibt sich, dass bei Vorliegen von bedeutenden Komplementaritäten im Produktionsprozess die Arbeitgeberseite tendenziell starke Anreize besitzt, auf das Verhandeln mit einer gemeinsamen Arbeitnehmervertretung zu drängen, und dass eine im Ausgangszustand dominierende, nach dem Industrieverbandsprinzip organisierte Gewerkschaft ebenso große Anreize hat, die Abspaltung einer berufsgruppenorientierten Gewerkschaft zu verhindern. Darüber hinaus zeigt sich ebenfalls deutlich, dass eine bestehende Koalition, der die Abspaltung eines Teils ihrer Mitglieder droht, dem grundsätzlich dadurch entgegen wirken kann, dass es diesen Mitgliedern im Verhandlungskampf innerhalb der Koalition ein besseres Ergebnis gewährt. Es gibt keine grundlegende Rechtfertigung dafür, die Aufgabe, innerhalb der Koalition für ein Gefühl der Fairness zu sorgen, durch einen Appell an den Gesetzgeber zu ersetzen, dass dieser die Abspaltung gesetzlich erschweren solle.

Die Verhältnisse auf den jeweils relevanten Produktmärkten üben – wie für die Produktionstechnologie bereits gezeigt – ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die Herausbildung der konkreten Verhandlungsstrukturen aus. So ist es für eine verhandlungsmächtige Gruppe von Arbeitnehmern vor allem dann lohnend, über eine Abspaltung von der dominierenden Koalition nachzudenken, wenn die Marktmacht des Unternehmens auf dem Produktmarkt und die damit verbundenen Gewinne einen erheblichen Verteilungsspielraum generieren. Denn nur dann kann

sich das Unternehmen auf Dauer Löhne leisten, welche die marktüblichen Löhne für die gleiche Qualifikation übersteigen. Dies gelingt nur auf Kosten der Konsumenten, die das Produkt des Unternehmens aufgrund einer Kostenüberwälzung zu überhöhten Preisen abnehmen müssen, und der (Arbeitnehmer derjenigen) Unternehmen, die potenziell in den Markt eintreten könnten, aber durch Markteintrittsbarrieren daran gehindert werden (Booth et al. 2000, Monopolkommission 2010). Dies trifft insbesondere auf subventionierte Unternehmen zu, z.B. im Personennahverkehr.

2.2 Das Urteil des BAG: Hintergrund und mögliche Konsequenzen

Der Ausgangspunkt für die aktuelle Diskussion um eine geeignete Ausgestaltung der künftigen Arbeitsmarktordnung ist zweifellos eine Betrachtung unserer von der laufenden und umfassenden Veränderung des Wirtschaftslebens geprägten Lebenswirklichkeit (Schmidt 2009). So war die Arbeitswelt in der Vergangenheit stark arbeitsteilig organisiert und erlaubte auf der Ebene des einzelnen Arbeitnehmers ein hohes Maß an Kontinuität. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer konnte davon ausgehen, dass sie die einmal gewählte Spezialisierung weitgehend durch ihr Berufsleben tragen und der aktuelle Betrieb für eine lange Zeit ihr beruflicher Lebensmittelpunkt sein würde. Diese Rahmenbedingungen machten die Organisation der Arbeitnehmerinteressen nach dem Industrieverbandsprinzip zum deutlich überlegenen Modell gewerkschaftlicher Binnenorganisation. Mittlerweile gehört jedoch der stete Wandel von Arbeitsinhalten und -abläufen zum betrieblichen Alltag. Und während die berufliche Spezialisierung noch immer eine zumindest weitgehende Kontinuität verspricht, ist ein Wechsel des Betriebs oder des Arbeitgebers inzwischen nichts Außergewöhnliches mehr (Bergemann, Mertens 2004).

Darüber hinaus dürfte die Zukunft noch weit weniger durch die Massenfertigung standardisierter Produkte und durch eine hierarchische und funktional streng getrennte Organisation der Betriebe geprägt sein als heute. Stattdessen ist abzusehen, dass in dieser Arbeitswelt der „organisationellen Revolution“ (Snower 1999) in vielen Wirtschaftsbereichen auf Zeit operierende und ohne tiefere Hierarchie organisierte Teams Produkte anbieten, die eng auf die jeweiligen Bedürfnisse der Konsumenten abgestimmt sind. Diese Teams werden sich häufig rasch wieder auflösen, damit sich ihre Mitglieder neuen Aufgaben widmen können. All dies führt zu größerer Heterogenität der Arbeitswelt und einer verstärkten Individualisierung des Arbeitslebens. Diese wachsende Vielschichtigkeit der Arbeitnehmerschaft steht im Gegensatz zur Tendenz der großen Gewerkschaften, angesichts des seit Jahrzehnten zu beobachtenden Mitgliederschwunds die politische und wirtschaftliche Schlagkraft durch das Fusionieren zu größeren Einheiten zu kompensieren (Annesley 2006; Gartz 2000). Deutlichstes Beispiel dieser organisationspolitischen Weichenstellungen ist die vor einigen Jahren erfolgte Gründung der Dienstleistungsgewerk-

schaft ver.di, die darauf abzielt, unter ihrem Dach eine große Vielzahl einzelner Gruppeninteressen zu bündeln.

Zu diesen binnenwirtschaftlichen Veränderungen tritt eine stetige Veränderung der äußeren Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft. Die aufgrund der stetig wachsenden internationalen Arbeitsteilung zunehmende weltweite Verflechtung der Märkte für Kapital, Waren und Dienstleistungen birgt zweifellos große Vorteile für die heimischen Konsumenten, setzt aber auch die heimischen Unternehmen, deren Arbeitskräfte und letztlich das deutsche Tarifvertragssystem einem hohen Anpassungsdruck aus. Die Anforderung, etwa durch zurückhaltende Lohnforderungen der Konkurrenz zu begegnen, die vergleichbare Arbeitnehmer in anderen Volkswirtschaften auf dem indirekten, aber nichtsdestoweniger relevanten Wege von Importgütern aufbauen, trifft dabei Arbeitnehmer mit international üppig vorhandenen Qualifikationen stärker als Arbeitnehmer mit international knappen Qualifikationen. Dies setzt die vormals von den Industriegewerkschaften durch disproportionale Anhebung unterer Lohngruppen verwirklichte Lohnkompression unter erheblichen zusätzlichen Druck.

Ein Anzeichen dieses Drucks ist die allmähliche Herausbildung von Gewerkschaftskonkurrenz (u.a. Haucap et al. 2007; Berthold 2007). So haben sich in jüngster Zeit neue tariffähige Gewerkschaften herausgebildet bzw. tarifpolitisch verselbständigt (z.B. Vereinigung Cockpit, Marburger Bund, UFO – siehe Abschnitte 3.1 und 3.2). Dies zwingt die Arbeitgeber, tendenziell mit vielen Gewerkschaften Tarifverträge abzuschließen (komplementärer Wettbewerb). Andererseits haben sich in den neuen Bundesländern und in der Zeitarbeitsbranche mit den DGB- und christlichen Gewerkschaften in einem substitutiven Wettbewerb mehrere mögliche Tarifpartner und in der Konsequenz unterschiedliche Tarifgemeinschaften ergeben. Insgesamt ist die Tariflandschaft somit in den vergangenen Jahren deutlich heterogener geworden. Es ist daher nicht überraschend, dass auch die höchstrichterliche Rechtsprechung einem gewissen Wandel unterworfen ist, der die Veränderungen der Arbeitswelt widerspiegelt.

In seinem Urteil vom 23.06.2010 hat das BAG diesen Entwicklungen Rechnung getragen und den Grundsatz der Tarifeinheit aufgehoben. Somit sind in Zukunft innerhalb eines Unternehmens mehrere Tarifverträge nebeneinander möglich. Mit Blick auf die in der Projektbeschreibung angesprochenen Fragen ist zunächst klarzustellen, dass für die Beurteilung der Folgen deutlich zwischen Tarifkonkurrenz und Tarifpluralität zu unterscheiden ist. Bei der Tarifkonkurrenz handelt es sich um verschiedene auf ein und dasselbe Arbeitsverhältnis anwendbare Tarifverträge in einem Betrieb, bei der Tarifpluralität um mehrere Tarifverträge in einem Betrieb, die jeweils für verschiedene Arbeitnehmergruppen gültig sind (z.B. Brox et al. 2010)

Auswirkungen Tarifpluralität

Die neue Rechtsprechung des BAG zur Abkehr von der Tarifeinheit wirkt sich nur auf den Bereich der Tarifpluralität aus, nicht jedoch auf den der Tarifkonkurrenz.

Welche konkreten Folgen dieses Urteil des BAG für die Prävalenz der Tarifpluralität in der betrieblichen Realität haben wird, ist unklar. Die Voraussetzungen für die Sinnhaftigkeit einer Abspaltung einzelner Berufsgruppen von der nach dem Industrieverbandsprinzip organisierten, bislang dominierenden Interessenvertretung sind ja keineswegs gering. So muss die sich abspaltende Gruppe an Arbeitnehmern im Produktionsprozess weitgehend unverzichtbar („komplementär“) sein und im aktuellen Verhandlungsergebnis aus ihrer Sicht nur unzureichend berücksichtigt werden. Darüber hinaus muss es sich bei ihrem Arbeitgeber tendenziell um ein Unternehmen handeln, dessen Marktmacht auf dem relevanten Produktmarkt ein Lohnniveau zulässt, das aus Sicht dieser „Funktionselite“ über einem marktüblichen Vergleichslohn für die gleiche Qualifikation liegt. Und schließlich sollte es sich um eine Gruppe von Arbeitnehmern handeln, die noch nicht in einer derartigen auf die Berufsgruppe zugeschnittenen Koalition organisiert sind, denn den Marburger Bund gibt es beispielsweise schon seit langem.

Sollte es in der Folge des BAG-Urteils in der Tat zu einem massiven Anstieg der Tarifpluralität kommen, könnte dies natürlich im Prinzip erhebliche Folgen haben. Im schlimmsten Falle, so befürchten manche Kritiker des BAG-Urteils, könnte sogar die Funktionsfähigkeit des deutschen Tarifvertragssystems beeinträchtigt werden (Spiegel 2010). Dies hätte, wenn es denn so käme, vermutlich große ökonomische Folgen negativer Art, sowohl für die beteiligten Akteure als auch für die Volkswirtschaft insgesamt. So könnte sogar die in Art. 9 III Grundgesetz (GG) gewährleistete Tarifautonomie gefährdet sein. Eine solche Gefährdung könnte sich insbesondere dann ergeben, wenn es häufiger oder gar als Regelfall vorkäme, dass trotz des Abschlusses eines Tarifvertrags weiterhin Arbeitskämpfe verschiedener Koalitionen zum selben Gegenstand drohten. Allerdings kann ein einmaliger Vorgang dieser Art wohl kaum als Gefährdung des deutschen Tarifvertragssystems eingestuft werden. Dazu bedürfte es sicherlich deutlich stärkerer Störungen der Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie, als sie ein einzelner Fall oder einige wenige Fälle dieser Art darstellen könnten.

Sollte es jedoch zu einer erheblichen Beeinträchtigung des reibungslosen Funktionierens des deutschen Tarifvertragssystems kommen, so verpflichtet das GG den Gesetzgeber, durch entsprechende normative Vorgaben wieder für ein funktionsfähiges Tarifsystem zu sorgen. Dieser Verfassungsauftrag begründet zugleich die Verpflichtung, das Tarifsystem auch für beide Arbeitsmarktparteien hinreichend effektiv auszugestalten und Anreize für den Abschluss von Tarifverträgen zu setzen. Dieses Ziel würde bei rollierenden Arbeitskampfepisoden, bei denen jede Planungs-

sicherheit verloren ginge, nicht verwirklicht. Die staatliche Schutzpflicht zugunsten des strukturell unterlegenen Arbeitnehmers würde sich hier in eine Schutzpflicht zugunsten strukturell unterlegener Arbeitgeber wandeln. Der Verfassungsauftrag verbindet sich insoweit mit der Verpflichtung, die Grundrechte der durch Arbeitskämpfe betroffenen Arbeitgeber im Wege der praktischen Konkordanz zu achten. Keines der beteiligten Rechtsgüter darf stärker beeinträchtigt werden, als es zur Wahrung des anderen Rechtsguts geeignet, erforderlich und angemessen ist. Oberstes Gebot ist daher die Verhältnismäßigkeit. Insofern gilt, dass die Zulassung dauerhafter Störungen des Betriebsfriedens ein unzulässiger Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Unternehmerfreiheit wäre (Brox et al. 2011).

Die Beantwortung dieser Fragen stellt ein Prognoseproblem dar, das im folgenden Abschnitt des Beitrags in drei Schritten aufgegriffen wird. Zunächst wird die Ausgangslage skizziert. Dann wird nach einer kurzen Zusammenfassung der jüngeren Entwicklungen nach dem BAG-Urteil eine Abschätzung der vermutlichen Entwicklungen vorgenommen, die sich ohne einen gesetzgeberischen Eingriff entwickeln dürften. Wenngleich es an dieser Stelle – schon aufgrund der vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der dominierenden Industriegewerkschaften gegenüber den von ihnen vertretenen Funktionseliten – nicht gelingen kann, eine verlässliche Langfristprognose für die hier zur Diskussion stehenden Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu treffen, so können hier dennoch wertvolle Belege gesammelt werden. Diese sprechen insgesamt gegen einen massiven Eingriff des Gesetzgebers. Insbesondere legen die empirischen Resultate nahe, dass kein erheblicher Handlungsdruck besteht, sondern dass zunächst die nähere Entwicklung beobachtet werden kann, bevor übereilt gehandelt wird.

2.3 Innerbetriebliche Solidarität und Gerechtigkeit

Unterschiedliche Verhandlungsstrukturen führen in der Regel zu unterschiedlichen Aufteilungen der Verhandlungsmasse. Wenn es eine freie Wahl zwischen unterschiedlichen Rahmenbedingungen – Zwang zur Tarifeinheit oder Akzeptanz von Tarifpluralität – am Arbeitsmarkt gäbe, dann würde es kein einstimmiges Votum geben, dem alle Gruppen beipflichten würden: Die konkrete Ausgestaltung des Tarifvertragssystems generiert gegenüber der Alternative unweigerlich Gewinner, die tendenziell zustimmen, und Verlierer, die eher ablehnen würden. Im vorliegenden Fall wäre es insbesondere die Gruppe der potenziell aus der bisherigen Industriegewerkschaft ausscherenden Arbeitnehmer, deren wirtschaftliche Möglichkeiten, die ihnen in einer Welt der Tarifpluralität erwüchsen, durch einen Zwang zur Tarifeinheit beschnitten würden. Aus der Sicht des Gesetzgebers, der mit seinen Weichenstellungen diese Verhandlungsstrukturen entscheidend prägt, wäre es sehr

begrüßenswert, dieses Dilemma durch einen Rückgriff auf das übergreifende Kriterium der sozialen Gerechtigkeit auflösen zu können und sich auf diese Weise zwischen den Handlungsalternativen zu entscheiden. Doch dies kann niemals in einer Weise gelingen, die alle überzeugt, da dieses Kriterium nicht eindeutig definiert werden kann.

Die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit eines jeden denkbaren Verteilungsergebnisses ist eine solch dauerhafte Quelle menschlicher Konflikte im Alltagsleben und somit politischer Auseinandersetzungen, da eine Antwort ohne Werturteile nicht gefunden werden kann: Wenn es Gewinner und Verlierer gibt, dann entscheidet die Wahl zwischen unterschiedlichen Rahmensetzungen für einige Gruppen von Akteuren am Arbeitsmarkt und somit gegen andere. Die ökonomische Literatur spricht in diesem Zusammenhang zwei grundlegend unterschiedliche Vorstellungen vom Begriff „Gerechtigkeit“ an, die Verteilungsgerechtigkeit und die Leistungsgerechtigkeit (Coleman 1987). Bei der Betrachtung einer betrieblichen Lohnstruktur stützt die Anforderung der Verteilungsgerechtigkeit tendenziell eine relativ gleichmäßig verteilte Entlohnung aller Arbeitnehmer, während Leistungsgerechtigkeit eher verlangt, dass Lohnunterschiede zwischen den Arbeitnehmern des Betriebs den Differenzen in ihrer individuellen Produktivität entsprechen. Wenn in der Debatte über die Lohn- und Einkommensverteilung von „innerbetrieblicher Solidarität“ und ihre Betonung durch das Industrieverbandsprinzip gesprochen wird, dann wird implizit in erster Linie vom Konzept der Verteilungsgerechtigkeit ausgegangen, während die Leistungsgerechtigkeit nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Was dabei als gerecht empfunden wird, spiegelt insbesondere die Vorstellung darüber wider, welche Ursachen der unterschiedlichen Produktivität einzelner Gruppen zugrunde liegen. Diese wird zum einen zweifellos durch unterschiedliche Lebenschancen beeinflusst, deren weitgehender Ausgleich in einer sozialen Marktwirtschaft gesellschaftlicher Konsens ist. Nicht ohne Grund gleicht das Steuer- und Transfersystem in Deutschland einen erheblichen Teil der Einkommensunterschiede aus, die sich allein aus dem Marktgeschehen heraus ergeben würde (FiFo, RWI 2009). Eine betriebliche Lohnstruktur, welche die Löhne der unteren Qualifikationsgruppen gegenüber den – auch nach diesem Eingriff besser verdienenden – Arbeitnehmern mit höheren Qualifikationen anhebt und somit die innerbetriebliche Lohnverteilung komprimiert, erfüllt tendenziell den gleichen Zweck. Jedoch spielen für den Beitrag einer Gruppe von Arbeitnehmern zum betrieblichen Gesamtergebnis auch individuelle Entscheidungen über Bildungsinvestitionen und Arbeitseinsatz eine bedeutende Rolle, deren Ausgleich wiederum nicht zu rechtfertigen ist, wenn hinreichende Anreize für diese gesellschaftlich wünschenswerten Entscheidungen erhalten bleiben sollen. In einer modernen arbeitsteilig organisierten Wirtschaft

wird es niemals zweifelsfrei möglich sein, in jeder konkreten Situation zwischen diesen beiden Quellen der unterschiedlichen Produktivität zu unterscheiden.

Befürworter des Industrieverbandsprinzips können mit großer Überzeugungskraft die großen wirtschaftlichen Erfolge und die große soziale Kohärenz ins Feld führen, die diese Organisation des deutschen Tarifvertragssystems in den Jahrzehnten der Nachkriegszeit – also einer homogeneren Arbeitswelt als heute – ohne Zweifel beschert hat. Somit erscheint auch ein Hinweis darauf, dass das Prinzip der Tarifeinheit, das diese Struktur der Arbeitsbeziehungen tendenziell stützt, die Mehrheit der Arbeitnehmer davor schützt, dass kleine und gut organisierte Gruppen von Spezialisten zu ihren Lasten „übermäßige" Lohnforderungen erheben, auf den ersten Blick überzeugend. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Einschätzung jedoch als problematisch, da nicht offensichtlich ist, was genau als „übermäßig" zu bezeichnen ist. Während eine hypothetische Situation, in der jede Gruppe innerhalb des Betriebs ausschließlich ihren eigenen Vorteil sucht, im Abstrakten leicht als zu verwerfen einzuordnen ist, muss es dem Außenstehenden schwer fallen, Aussagen darüber zu treffen, welches genaue Ausmaß der Kompression der Lohnverteilung innerhalb eines Betriebs gerecht ist. Daher lässt sich eine innerbetriebliche Lohnstruktur, deren Dispersion durch das Wirken von Berufsgruppengewerkschaften verstärkt wird, nicht aus Gerechtigkeitsgründen von vornherein ablehnen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass es den Akteuren vor Ort nicht gelingen kann, aus eigener Kraft zu einem Konsens zu gelangen, der eine verträgliche Balance zwischen Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit darstellt. Insbesondere dürfte es auch gut organisierten Gruppen von Spezialisten schwerfallen, gegen einen innerbetrieblichen Konsens aller anderen Mitarbeiter des Betriebs als übermäßig erscheinende Lohnforderungen problemlos durchzusetzen, wenn bei den dazu notwendigen Arbeitskämpfen die Mehrheit der Arbeitnehmer im Betrieb in Mitleidenschaft gezogen wird.

Es ist sicherlich nicht die Aufgabe des Gesetzgebers, die Minderheit davor zu schützen, den Unmut der Mehrheit hervorzurufen, indem er die Möglichkeiten der Minderheit, ihre Interessen zu vertreten, von vornherein beschneidet. Er sollte der Minderheit vielmehr die Möglichkeit eröffnen, ihrerseits auf einen Abbau von Gerechtigkeitsdefiziten drängen zu können, sollten sich diese im Verhandlungsergebnis nach dem Industrieverbandsprinzip aus ihrer Sicht ergeben. Es kann daher nicht sinnvoll sein, die für den Betriebsfrieden notwendige Suche nach einer Balance zwischen Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit von vornherein auszuschalten, indem bestehende Machtverhältnisse durch gesetzliche Regeln zementiert werden.

Wie gut beraten der Gesetzgeber sein dürfte, so manche Argumente für eine bestimmte Regelung der Arbeitsmarktordnung, die sich auf die Konzepte der Solidari-

tät und Gerechtigkeit berufen, vorwiegend als politisches Kampfinstrument zu begreifen, zeigt sich auch an zwei weiteren Überlegungen. So liegt die Zielgruppe einer innerbetrieblichen Solidarität notwendigerweise innerhalb der bestehenden Belegschaft. Außer Acht gelassen werden dabei tendenziell jene potenziellen Arbeitnehmer, die aufgrund eines hohen Lohnniveaus keine Arbeit finden, da der zu zahlende Lohn über ihrer Produktivität liegt. Gerade die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft mögen daher durch die kollektive Lohnfindung systematisch marginalisiert werden. Das wäre kaum als „solidarisch“ zu bezeichnen.

3. Empirische Untersuchung und Abschätzung zukünftiger Entwicklungen

3.1 Analyse des status quo

Um die neue Situation zu analysieren, soll in einem ersten Analyseschritt auf den status quo eingegangen werden. Dazu werden zunächst kurz die institutionellen und juristischen Grundlagen des deutschen Tarifsystems dargestellt. Im Hinblick auf die beteiligten Akteure soll insbesondere untersucht werden, in welchen Branchen und Unternehmen bereits vor dem BAG-Urteil Tarifpluralität, also die Existenz mehrerer Tarifverträge in einem Betrieb, aber für verschiedene Arbeitnehmergruppen, bestand, und wie und weshalb sich diese gerade dort entwickelt hat.

Das deutsche Tarifsystem

Das deutsche Tarifsystem, also das System der kollektiven Regelungen der Arbeitsbedingungen, wird einerseits durch die rechtlichen Grundlagen und die dazugehörige Rechtsprechung, andererseits durch die Handlungen der relevanten Akteure bestimmt. Letztere interagieren in verschiedenen Kontexten. Hier sind zunächst die Tarifvertragsparteien zu nennen, insbesondere die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände oder einzelne Arbeitgeber. In Verhandlungen beider Seiten entstehen Tarifverträge, die die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien regeln. Diese enthalten beispielsweise Bestimmungen zu Lohn und Gehalt, Arbeitszeiten und -bedingungen und der Laufzeit des Vertrags. Des Weiteren werden Betriebsvereinbarungen geschlossen, wobei auf Seiten der Arbeitnehmer die Betriebsräte aktiv werden, auf der anderen Seite tritt der Arbeitgeber als Partner auf. Durch das Prinzip des Tarifvorrangs (§ 77 Abs. 3 BetrVG) gelten prinzipiell die Bestimmungen eines Tarifvertrags, können also nicht durch Betriebsvereinbarungen abgeändert werden. . § 4 III TVG erlaubt jedoch abweichende Abmachungen, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten. Erforderlich sind dafür entsprechende (ausdrückliche oder konkludente) Vereinbarungen im Tarifvertrag – Zulassungs- oder Öffnungsklauseln (Brox et al. 2011). Arbeitskämpfe sind generell nur zwischen den Tarifvertragsparteien, jedoch nicht zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat zulässig (z.B. Niedenhoff 1995).

Die Berechtigung, Verhandlungen auf der ersten Ebene zu führen, haben grundsätzlich nur Gewerkschaften, die als tariffähig anerkannt werden. § 2 TVG regelt die Fähigkeit, Partei eines Tarifvertrages zu sein; nach § 2 I TVG sind Gewerkschaften (und Vereinigungen von Arbeitgebern) tariffähig, sofern sie die notwendigen Begriffsmerkmale einer Koalition erfüllen. Die entsprechenden Normativbedingungen

werden aus der Rechtsprechung abgeleitet (Monopolkommission 2010: 335; Brox et al. 2010):

1. Es muss sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern auf privatrechtlicher Grundlage handeln.

2. Es muss sich um eine Dauerorganisation handeln, da bei temporären Zusammenschlüssen die Gefahr besteht, dass ökonomische Folgen des eigenen Handels nicht berücksichtigt werden.

3. Hauptzweck der Vereinigung muss die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sein, wobei unter erstere die Gesamtheit der Bedingungen, unter denen abhängige Arbeit geleistet wird, zusammengefasst wird und letzere alle Umstände bezeichnet, die für die wirtschaftliche und soziale Lage der Arbeitsvertragsparteien von Bedeutung sind.

4. Die Arbeitnehmervertretung muss unabhängig vom Gegenspieler sein, in diesem Fall einerseits unabhängig von der entsprechenden Arbeitergebervertretung, da andernfalls ausgeglichene Verhandlungen nicht möglich sind. Und andererseits, zur Wahrung der Tarifautonomie, auch unabhängig vom Staat.

5. Eine Gewerkschaft muss eine überbetriebliche Organisation sein, da sich ihre Handlungsweisen wohl in diesem Fall auch an gesamtwirtschaftlichen Interessen orientieren dürften. Zusätzlich wird die Forderung nach einer überbetrieblichen Struktur durch das Unabhängigkeitskriterium begründet.

6. Eine demokratische Willensbildung muss gewährleistet sein, d.h. die Mitglieder müssen wirksam in den innerverbandlichen Entscheidungsprozess einbezogen werden.

7. Schließlich muss eine Gewerkschaft Sozialpolitisches Gewicht (Mächtigkeitsprinzip) besitzen, um gegenüber der Arbeitgeberseite eine ausreichende Durchsetzungskraft zu haben.

Vor allem die Überbetrieblichkeits- und Mächtigkeitskriterien werden hierbei häufig als Markteintrittshürden interpretiert, die kleine Gewerkschaften von ihrer Etablierung als tariffähige Konkurrenzgewerkschaften abhalten sollen (Monopolkommission 2010: 335). Anzeichen für „Mächtigkeit“ können Mitgliederzahl und Finanzkraft sein. Welche Mitgliederzahl konkret erforderlich ist, hängt von der Stellung im Arbeitsleben und damit von dem Druck ab, der auf die Arbeitgeberseite ausgeübt werden kann. Eine besondere Stellung können bestimmte Berufsgruppen zum einen

durch ein hohes erforderliches Qualifikationsniveau erreichen, da in diesem Fall die Gruppe der substitutiv einsetzbaren Personen eher klein ist. Zum anderen werden Arbeitnehmer auch zu schwer ersetzbaren Gruppen, wenn für die Ausübung ihrer Stellung im Betrieb ein hohes berufsspezifisches Know-how erforderlich ist. Gemäß jüngeren Entscheidungen des BAG[2] können demnach auch relativ kleine Arbeitnehmervereinigungen die erforderliche Durchsetzungskraft besitzen, wenn in ihr spezialisierte Arbeitnehmer organisiert sind, die von Arbeitgeberseite im Falle von Arbeitskämpfen kurzfristig nur schwer ersetzbar sind. Tariffähigkeit wird also insbesondere von Spartengewerkschaften erlangt, die solche Beschäftigte vertreten, die im Produktions- oder Verwaltungsprozess strategisch wichtige Stellungen besetzen und dadurch ein gewisses Drohpotenzial entwickeln können (Bispinck, Dribbusch 2008: 159; Lesch 2010).

Die deutschen Gewerkschaften lassen sich in zwei Typen einteilen, die Einheitsgewerkschaften und die Berufsgruppengewerkschaften. Die Einheitsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) sind dadurch gekennzeichnet, dass sie anstreben, Arbeitnehmer unterschiedlicher Hintergründe, beispielsweise unterschiedlicher Berufsgruppen, zu repräsentieren. Diese Gewerkschaften sind nach dem Industrieverbandsprinzip organisiert. Das gleiche gilt für die unter dem Dach des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB) vereinten christlichen Gewerkschaften, wie etwa die Christliche Gewerkschaft Metall (CGM). Hingegen konzentrieren sich die Berufs- bzw. Spartengewerkschaften in ihrer Arbeit auf einzelne Arbeitnehmergruppen. Sie sind nach dem sogenannten Berufsverbandsprinzip organisiert (z.B. May 2008; Monopolkommission 2010). Beispiele wie der Marburger Bund (MB) oder die Pilotenvereinigung Cockpit (VC) werden im nächsten Abschnitt näher dargestellt.

Im Zuge der seit 1995 geführten Diskussion, ob der Flächentarifvertrag als Instrument der Arbeitsmarktregelung überholt ist und eine Flexibilisierung insbesondere der Lohn-, Gehalts- und Entgeltbereiche benötigt wird, hat sich der Firmentarifvertrag als Möglichkeit bewährt, den Betrieben mehr individuellen Spielraum zu verschaffen (Pfeiffer 1999). Der Anteil der von Branchentarifverträgen erfassten Beschäftigten ist in den letzten Jahren stetig gesunken, so waren im Jahr 1998 noch 67 Prozent (West) bzw. 50 (Ost) Prozent und im Jahr 2001 noch 63 Prozent (West) bzw. 44 (Ost) Prozent der Beschäftigten gebunden. Der Grad der Firmentarifbindung ist mit 8 Prozent im Westen und 12 Prozent im Osten hingegen konstant geblieben (Bispinck et al. 2003). Im Jahr 2009 unterlagen im Westen 9 Prozent und im Osten 13 Prozent der Beschäftigten einer Firmentarifbindung (IAB 2010). Die Mehrheit der Beschäftigten ist jedoch immer noch durch Branchentarifverträge gebunden (West:

[2] *BAG, Beschluss vom 14. Dezember 2004, 1 ABR 51/03*

56 Prozent, Ost: 38 Prozent) oder unterliegt keinem Tarifvertrag (West: 36 Prozent, Ost:49 Prozent). Gelten in einem Betrieb sowohl ein Flächentarif- als auch ein Firmentarifvertrag, gilt das Prinzip der Spezialität. Gültigkeit hat danach derjenige Tarifvertrag, der dem Betrieb räumlich, betrieblich, fachlich und persönlich am sachnächsten steht und deshalb den Erfordernissen und Eigenarten des Betriebs und der darin tätigen Arbeitnehmer am besten gerecht wird (Brox et al. 2010; BAG NZA 2003).

Eine weitere Möglichkeit, Tarifverträge zu flexibilisieren, bietet das Instrument der Öffnungsklauseln. Grundsätzlich gelten die Normen eines Tarifvertrages „unmittelbar und zwingend zwischen den beiderseits Tarifgebundenen, die unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallen" (§ 4 I 1 TVG). Unterschieden wird hierbei lediglich, ob es sich um Verbands- oder Firmentarifverträge handelt; bei ersterem verhandelt eine Gewerkschaft mit einem Arbeitgeberverband, bei letzterem mit einem einzelnen Unternehmen. Die Tarifnorm hat jedoch nur eine einseitig zwingende Wirkung, d.h. nach dem Günstigkeitsprinzip (§ 4III TVG) dürfen abweichende, einzelvertragliche Abmachungen getroffen werden, wenn sie für den Arbeitnehmer die Arbeitsbedingungen verbessern (z.B. durch einen übertariflichen Lohn). Außerhalb des Günstigkeitsprinzips ist eine Abweichung von einem Tarifvertrag nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet ist; dazu ist eine entsprechende Vereinbarung im Tarifvertrag (Zulassungs- oder Öffnungsklausel) erforderlich (Brox et al. 2010; Pfeiffer 1999). Das Instrument der Öffnungsklausel dient der Flexibilisierung von übergreifenden Tarifverträgen und ermöglicht eine Anpassung an betriebliche oder individuelle Belange. Allerdings stößt das Instrument an seine Grenzen, sobald veränderte Rahmenbedingungen eine Anpassung während der Laufzeit erforderlich machen, der Tarifvertrag jedoch keine entsprechende Öffnungsklausel vorsieht (Oechsler 2001).

Berufsgewerkschaften in Deutschland

Der Marburger Bund (MB) wurde bereits 1947 gegründet und kooperierte bis 2005 hinsichtlich der Tarifpolitik mit den DGB-Gewerkschaften (Dribbusch 2010a). Seitdem verhandelt der MB eigenständig für die angestellten und beamteten Ärzte. Laut eigenen Angaben beläuft sich die Mitgliederzahl auf 107 000. Der MB ist mittlerweile als gewerkschaftliche Interessenvertretung der deutschen Krankenhausärzte sowie als Tarifpartner fest etabliert.

Ebenfalls im Gesundheitssektor tarifpolitisch tätig ist der Verband medizinischer Fachberufe (VMF), der unter anderem Arzthelferinnen bei den niedergelassenen Ärzten vertritt (Lesch 2008). Der VMF kündigte 2004 das Kooperationsabkommen mit ver.di und schloss einen eigenen Tarifvertrag für Arzthelferinnen ab. Dabei wurde einer Verlängerung der Wochenarbeitszeit von 38,5 auf 40 Stunden ohne

Lohnausgleich vereinbart, was ver.di zuvor verweigert hatte. Dies deutet darauf hin, dass es sich, im Gegensatz zu den anderen in diesem Abschnitt genannten Spartengewerkschaften, um eine Berufsgruppengewerkschaft handelt, die tendenziell eher Unterbietungskonkurrenz (Dribbusch 2010a) betreibt.

Die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GdL), 1867 als Verein Deutscher Lokomotivführer gegründet, zunächst im DBB organisiert und dort weiterhin Mitglied, versuchte ab 2002, tarifpolitische Eigenständigkeit und die tarifliche Zuständigkeit für das gesamte Fahrpersonal zu erlangen (Hoffmann, Schmidt 2008). Erstere wurde nach intensiven Arbeitskämpfen letztlich Anfang 2008 durchgesetzt, die tarifliche Zuständigkeit beschränkte sich jedoch auf die Lokführer. Die GdL organisiert nach eigenen Angaben 80 Prozent der deutschen Lokomotivführer und hat derzeit rund 34 000 Mitglieder.

Die Vereinigung Cockpit (VC) wurde 1969 als Zusammenschluss von Piloten und Pilotinnen gegründet. Sie kooperierte von 1973 bis 1999 mit der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG). Als sich abzeichnete, dass die DAG in der neuen Gewerkschaft ver.di aufgehen würde, setzte VC ihre tarifpolitische Eigenständigkeit durch und verweigerte 2001 die Übernahme des von ver.di abgeschlossenen Tarifvertrags. Nach längeren Streikaktionen wurden daraufhin erhebliche Gehaltssteigerungen durchgesetzt. Derzeit organisiert die VC nach eigenen Angaben rund 8.200 Cockpitbesatzungsmitglieder.

Die Mitarbeiter der zivilen Flugsicherung in Deutschland wurden bis 2003 tarifpolitisch durch die DAG vertreten, mit der der Verband Deutscher Flugleiter und der Verband Deutscher Flugsicherungs-Techniker und -Ingenieure eine Kooperationsvereinbarung getroffen hatten. Diese Vereinbarung wurde 2003 gekündigt, und es kam zur Gründung der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) durch die beiden genannten Berufsverbände. Unter den Berufsgewerkschaften spielt die GdF insofern eine Sonderrolle, als dass sie in diesem Bereich die einzige tarifpolitisch tätige Arbeitnehmervertretung darstellt.

Die Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO) wurde 1992 gegründet und im Juli 2002 neben ver.di als gleichberechtigte Tarifpartnerin anerkannt. Nach eigenen Angaben hat UFO mehr als 10 000 Mitglieder. Allerdings hat die Organisation bisher keine starke Durchschlagskraft bewiesen. So endete der Tarifkonflikt mit der Lufthansa im Jahr 2009 nach kurzem Arbeitskampf mit einem für die Gewerkschaft eher enttäuschenden Ergebnis (Dribbusch 2010a).

Bei den genannten Berufsgewerkschaften fällt auf, dass sich diese in zwei Sektoren konzentrieren, dem Gesundheitssektor und dem Verkehrssektor. Beide Wirtschaftsbereiche haben gemeinsam, dass sie zum Zeitpunkt der tarifpolitischen

Verselbständigung der Berufsgruppengewerkschaften einen Prozess der Privatisierung oder Umstrukturierung durchliefen. Dieser übte einerseits ökonomischen Druck auf die Arbeitnehmer aus (Krise der Luftfahrtindustrie, Budgetrestriktionen im Gesundheitssektor), andererseits eröffnete er „Gelegenheitsstrukturen" (Schroeder, Greef 2008), d.h. institutionelle bzw. politische Situationen, die eine Verselbständigung erleichterten.

Auf der Arbeitnehmerseite bestanden weitere Voraussetzungen, die diese Entwicklung begünstigten (Schroeder, Greef 2008). Erstens war ein hohes Qualifikationsniveau der Mitglieder zu beobachten. Eine Ausnahme hiervon stellen die GdL sowie die UFO dar, was auch den relativ geringen tarifpolitischen Erfolg der letztgenannten Gewerkschaft erklären könnte. Zweitens ist die Mitgliedschaft relativ homogen, wobei insbesondere beim MB durchaus Einkommens- und Statusunterschiede bestehen. Dritte wichtige Voraussetzung ist ein hoher Organisationsgrad der Arbeitnehmervertretung. Dies ist gleichbedeutend mit einer hinreichend großen Mitgliedsbasis im jeweiligen Betätigungsfeld, die insbesondere die Streikfähigkeit der Gewerkschaft sichert (Bispinck, Dribbusch 2008: 159). Viertens sollten zwischen der betroffenen Berufsgruppe und anderen Berufsgruppen starke Komplementaritäten bestehen (vgl. Abschnitt 2).

Die Lohnentwicklung bei den Berufsgewerkschaften

Besondere Aufmerksamkeit bei der Debatte um die Tarifpluralität genießen auch die Lohnabschlüsse, die von Berufsgruppengewerkschaften erzielt werden. Die größte Beachtung fanden hier in der Vergangenheit die Tarifabschlüsse der Vereinigung Cockpit und der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer. Einer der bemerkenswertesten eigenständigen Tarifabschlüsse gelang der Vereinigung Cockpit im Jahr 2001, als nach mehreren Streikaktionen schließlich durch ein Schlichtungsverfahren (geführt von Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher) eine 20-prozentige Gehaltsverbesserung für Piloten erzielt wurde (Schröder, Greef 2008). Nach den beträchtlichen Lohnsteigerungen der Piloten in den Jahren 2001-2003 verlief die weitere Tariflohnentwicklung jedoch entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung (Lesch 2008).

Der erste eigenständige Tarifvertrag der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer beinhaltete eine Lohnsteigerung von immerhin 11 Prozent in zwei Stufen (Schröder, Greef 2008; Brenke et al. 2007). Die Lohnentwicklung der Lokführer muss differenzierter, insbesondere jedoch langfristig betrachtet werden: Im Zeitraum 1994-2007 hinkte die Entwicklung der Löhne westdeutschen Lokomotivführer im Vergleich zur allgemeinen Lohnentwicklung hinterher, während die ostdeutschen Lokomotivführer einen überdurchschnittlichen Lohnzuwachs vermelden konnten (Lesch 2008).

Exemplarisch für eine durchsetzungsfähige Spartengewerkschaft zeigen daher sowohl das Beispiel der Berufsgruppe der Piloten wie auch das der Lokführer, dass nach anfänglich bemerkenswerten Lohnsprüngen die langfristige Entwicklung der Löhne relativ moderate, keinesfalls jedoch überdurchschnittliche Zuwachsraten aufweisen. Zudem mussten beide Gruppen vor der Abspaltung Lohneinbußen hinnehmen. Beispielsweise hatten die Piloten der Lufthansa während der Sanierungsphase des Unternehmens finanzielle Einbußen akzeptieren müssen. Somit kann der zu beobachtende starke Anstieg der Löhne zwischen 2001 und 2003 durchaus als Kompensationsforderung interpretiert werden (Lesch 2008).

Dem Marburger Bund gelang in seinem ersten Tarifvertrag (2006) eine Erhöhung der Ärzte-Grundgehälter um 10 bis 13 Prozent und im darauffolgenden (2008) eine zweistufige Erhöhung um 4 bzw. 2,9 Prozent (Keller 2009). Mit diesen Abschlüssen fügt sich auch der Marburger Bund in das bereits aufgezeigte Schema ein.

3.2 Untersuchung der Entwicklungen nach dem BAG-Urteil

Der zweite Analyseschritt befasst sich mit den Entwicklungen, die sich in Folge des BAG-Urteils vollzogen haben. Hierbei werden mehrere Aspekte näher beleuchtet. Erstens wird der Frage nachgegangen, ob es Hinweise auf eine zunehmende Formierung und Gründungsaktivität von Kleinst- und Berufsgruppengewerkschaften gibt. Zweitens wird analysiert, ob es empirische Hinweise dafür gibt, dass sich das Phänomen von Sparten- und Berufsgruppengewerkschaften, die für ihre Mitglieder eigenständige Tarifverträge anstreben, über den bisherigen Betätigungsbereich (v.a. Verkehrssektor, Gesundheitswirtschaft, öffentliche Daseinsvorsorge) in Wirtschaftsbereiche ausbreiten, die bislang überwiegend durch Branchentarifverträge geprägt waren. Drittens wird untersucht, ob eine Zunahme von kollektiven tarifpolitischen Konflikten und Arbeitskampfmaßnahmen in den Betrieben zu beobachten ist. Dies könnte beispielsweise durch das Abweichen vom „Prinzip der solidarischen Lohnpolitik“ (Monopolkommission 2010: 378) verursacht werden, das zu einer Störung des Betriebsfriedens und zu erhöhter Streikaktivität führen könnte.

Als Untersuchungszeitraum werden das gesamte Jahr 2010 sowie Januar 2011 gewählt. Das gesamte Jahr 2010 ist von Interesse, da der 4. Senat des BAG bereits am 27.01.2010 eine Divergenzanfrage an den 10. Senat des BAG richtete. Durch diesen Vorgang war spätestens zu diesem Zeitpunkt zu erkennen, dass es mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu einer Änderung der Rechtsprechung zur Tarifeinheit kommen würde. Somit sind schon ab Januar 2010 Verhaltensänderungen der Tarifparteien, insbesondere der Gewerkschaften, denkbar.

Die empirische Analyse der Streikaktivitäten wird dadurch erschwert, dass die offizielle Arbeitskampfstatistik, die von der Bundesagentur für Arbeit auf Grundlage

von gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Arbeitgeber erstellt wird, erhebliche Mängel aufweist (Dribbusch 2010b). Für die vorliegende Studie scheidet diese Statistik insbesondere deshalb aus, weil sie nur mit zeitlicher Verzögerung veröffentlicht wird. So liegen die Zahlen für das Jahr 2010 erst im April 2011 vor. Daher stützt sich die folgende empirische Analyse von Streikaktivitäten auf Internet- und Presserecherchen sowie das Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, das über tarifpolitische Entwicklungen und tarifliche Regelungen und Leistungen in Deutschland informiert (WSI 2011).

Einen aktuellen Hinweis auf Gewerkschaftsgründungen könnten Registrierungen in die Lobbyliste des deutschen Bundestages geben, da diese in tagesaktueller Form veröffentlicht wird. Ein Vergleich von Dezember 2009 und Januar 2011, also Monate, die in etwa ein halbes Jahr vor und nach dem BAG-Urteil lagen, zeigt, dass in diesem Zeitraum keine neuen Gewerkschaften eine Eintragung in die Lobbyliste beantragt haben (vgl. Anhang). Da die Eintragung in die Lobbyliste freiwillig ist, könnten sich jedoch durchaus neue Gewerkschafen gegründet haben, ohne eine Eintragung vornehmen zu lassen. Somit besitzt eine Untersuchung dieser Liste nur eine beschränkte Aussagekraft, sie liefert aber auch keinen Hinweis auf eine dramatisch gestiegene Gründungsaktivität von Spartengewerkschaften.

Aus diesen Gründen bestand die empirische Untersuchung vor allem aus einer intensiven Internet- und Presserecherche. Als Ergebnis dieser Recherchetätigkeit werden im Folgenden Spartengewerkschaften vorgestellt, die sich zum Teil im Zeitraum des BAG-Urteils und zum Teil schon einige Jahre vorher gegründet haben. Ein Vergleich dieser Gruppen soll potenzielle Unterschiede in den jeweiligen Charakteristika aufzeigen, insbesondere in Bezug auf der in Abschnitt 2.1 gegebenen Definition einer Funktionselite.

Verbände und Gewerkschaften

Die in der Folge des BAG-Urteils wohl meistgenannte Berufsgruppe, die sich tarifpolitisch verselbständigen könnte, ist die der **Berufsfeuerwehr**. Es gibt 5 Landesgruppen[3] der Interessenvertretung der Feuerwehr (IdFw e.V.)[4], die im Zeitraum von 2006 bis 2009 gegründet wurden. Diese haben im März 2010 angekündigt, sich mit dem Berufsverband Feuerwehr e.V.[5], der im Jahr 2007 in Hamburg gegründet wurde (und auch hauptsächlich dort vertreten ist), zu einer Feuerwehrgewerkschaft zusammenzuschließen (IdFw 2010). Zusammen bringen es beide Verbände auf derzeit 2 000 Mitglieder; ihr erklärtes Ziel ist es jedoch, die Gesamtheit der 100 000

[3] *Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz*

[4] *http://www.interessenvertretung-der-feuerwehr.de/*

[5] *http://www.bv-feuerwehr.eu/*

Berufs-, Werks-, Betriebs-, und Flughafenfeuerwehrleute zu vertreten. Aktuell liegen allerdings noch keine Meldungen über eine tatsächlich vollzogene Gründung vor. Betriebsfeuerwehren können durch Streiks Unternehmen und Industrieanlagen zum Erliegen bringen, da viele Betriebe ohne Feuerwehren nicht betrieben werden dürfen. Die meisten hauptamtlichen Feuerwehrmänner sind jedoch Beamte und dürfen deshalb nicht streiken. Nach eigenen Angaben ist jedoch nicht auszuschließen, dass es zukünftig bspw. auf privaten Flughäfen oder in Unternehmenswerken zu Streiks kommen kann (Öchsler 2010).

Im September 2002 wurde der Verband A.R.T.E. (Aircraft Release by Technicians and Engineers) gegründet (21 Gründungsmitglieder) und auf der Mitgliederversammlung 2010 in **Technik Gewerkschaft Luftfahrt (TGL)** umbenannt. Der Verband vertritt laut eigenen Angaben momentan 47 Prozent des technischen Personals „gemäß EASA Regularien Teil 66 in der zivilen Luftfahrt" der Flughäfen München, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart. Absolute Mitgliederstatistiken werden nicht zu Verfügung gestellt. Laut eigenen Angaben geht es A.R.T.E./TGL darum, die Wertschätzung des eigenen Berufsstandes zu verbessern. Das technische Personal soll seine Arbeit unter optimalen Bedingungen ausüben können und die Bezahlung soll angemessen und tariflich geregelt sein. Langfristiges Ziel ist es nicht nur, Betriebsratsvorsitzende zu stellen, sondern die Aushandlung eigener Tarifverträge zu erreichen (A.R.T.E./TGL 2010)[6].

Die im Vereinsregister eingetragene **Vereinigung Boden e.V.** wurde im Mai 2001 gegründet und zählte Ende 2008 nach eigenen Angaben knapp 1 000 Mitglieder[7]. Im Lufthansa-Konflikt 2008 sprach sich der Verein mit der Begründung "Für den Streik als Arbeitskampfmaßnahme gilt das Ultima-Ratio-Prinzip" gegen die von ver.di formulierten Forderungen nach einer Gehaltssteigerung sowie gegen den von ver.di organisierten Streik aus (Süddeutsche Zeitung 2008). Zu den Zielen der Vereinigung Boden gehört die Bildung einer starken Solidargemeinschaft aller Bodenmitarbeiter im Luftverkehr sowie eine Interessenvertretung für alle Mitarbeiter, sowohl der tariflich als auch der außertariflich entlohnten (mit Ausnahme der Leitenden Angestellten). Mittelfristig angestrebtes Ziel ist eine Kooperation mit der Unabhängigen Flugbegleiter Organisation (UFO) (Süddeutsche Zeitung 2008).

Der **Verband Luftfahrttechnik e.V.** wurde im April 2008 gegründet, um die Interessen der im Bereich Luftfahrt beschäftigten Mitarbeiter zu vertreten. Dazu zählen die Sicherung des Arbeitsumfeldes und der tariflichen Bedingungen. Nach Erreichen der Mächtigkeit soll die Tariffähigkeit beantragt werden. Es existieren keine

[6] *http://www.arte-ev.de/*
[7] *http://www.v-boden.org/*

näheren Angaben zu Mitgliederzahlen oder Aktivitäten, außer dass der Verband bislang zwei Betriebsräte stellt[8].

Die Gewerkschaft **Contterm – Fachgewerkschaft deutscher Seehäfen** wurde im Dezember 2009 von Hafenarbeitern in Hamburg gegründet. Sie ist über ihre Kooperation mit DHV-Die Berufsgewerkschaft (ehemals Deutscher Handels- und Industrie Angestellten Verband) Mitglied im Dachverband Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschland (CGB). Die contterm ist ein Zusammenschluss der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in den deutschen Seehäfen. Zu den gewerkschaftlichen Kernaufgaben von contterm gehört die aktive Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Hierzu will die Gewerkschaft contterm, die das deutsche Tarifrecht und damit auch das Streikrecht anerkennt, Tarifverträge mit den Arbeitgebern und ihren Verbänden abschließen und sich an den Betriebsratswahlen beteiligen[9].

Die im November 2010 von 12 Mitgliedern gegründete **Neue Assekuranz Gewerkschaft** (NAG) zählte nach eigenen Angaben am 31.12.2010 „dreistellige" Mitgliedszahlen. Zweck der NAG ist eine spezifische Tarif- und Branchenpolitik für ihre Mitglieder, d.h. Beschäftigte des privaten Versicherungsgewerbes. Neben einem zügigen Mitgliederausbau – die erste Mitgliederversammlung ist im April 2011 vorgesehen – ist eine Beteiligung an der Tarifrunde 2011 geplant. Zu den erklärten Zielen gehören der Abschluss und die Durchsetzung von Tarifverträgen und anderen Vereinbarungen mit den Arbeitgebern und ihren Verbänden[10]. Jedoch spielt die NAG insofern eine Sonderrolle, als dass sich ihre Gründung zu einem großen (wenn nicht sogar überwiegenden) Teil auf eine wirtschaftspolitische Positionierung zurückführen lässt. So hat sich ver.di eindeutig für die Einführung einer Bürgerversicherung ausgesprochen, was mit einer Abschaffung der privaten Krankenversicherung einherginge. Daher liegt nahe, dass sich die Angestellten der privaten Krankenversicherer nicht mehr von ver.di vertreten fühlen. Die NAG nennt folglich die Stärkung der privaten Krankenkassen als eines ihrer wichtigsten Ziele.[11]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es seit Anfang 2010 zu keinem starken Anstieg der Neugründungen von Gewerkschaften oder deren tarifpolitischer Verselbständigung gekommen ist. Jene Gewerkschaften oder Verbände, die in dieser Hinsicht aktiver geworden sind, beschränken sich zudem größtenteils auf die Wirtschaftszweige, in denen Berufsgruppengewerkschaften schon seit einiger Zeit tätig sind, den Gesundheits- und den Verkehrsbereich. Dabei gibt es zwei Ausnahmen: Die NAG hat sich in der Versicherungswirtschaft verselbständigt, wofür sehr

[8] *http://www.verband-luftfahrttechnik.de/site/*
[9] *http://www.contterm.com/index.html*
[10] *http://www.neue-assekuranz-gewerkschaft.de/*
[11] *http://www.neue-assekuranz-gewerkschaft.de/*

spezielle wirtschaftspolitische Hintergründe verantwortlich gemacht werden können. Die Berufsfeuerwehren hingegen sind eine Berufsgruppe, die Ähnlichkeiten mit den etablierten Spartengewerkschaften aufweist, und die in einem bisher nicht von Berufsgruppengewerkschaften geprägten Bereich tätig geworden ist.

Streikaktivitäten

Im Bereich des Schienenverkehrs kam es im Verlauf des Jahres 2010 zu einigen Streikaktivitäten. Die dbb tarifunion hat am 28.05.2010 in München ihr Forderungspaket zu den Tarifverhandlungen für die über 6 500 Beschäftigten im bayerischen öffentlichen Nahverkehr beschlossen. In Abstimmung mit ver.di verlangte die dbb tarifunion neben einer generellen Erhöhung im Volumen von 5 Prozent deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung der Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden. Da die GdL (unter dem Dachverband der dbb tarifunion) weitergehende Forderungen für ihre 1 000 Mitglieder, unter anderen in Bezug auf die Arbeitszeiten, erhoben hatte, wurden die gemeinsamen Verhandlungen am 20.08.2010 abgebrochen. Am 26.11.2010 verkündete die dbb tarifunion nach einer Urabstimmung ihrer Mitglieder den Beschluss, den Tarifvertrag zu übernehmen, den ver.di bereits mit dem Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) abgeschlossen hatte, und Anfang 2011 ohne weitere Arbeitskämpfe gesonderte Verhandlungen über Arbeitszeiten zu führen (dbb 2010b). Zuvor hatte die dbb tarifunion wiederholt zu befristeten Streiks aufgerufen (10.09., 15.09., 24.09., 26.10.), die jedoch teilweise vom Landesarbeitsgericht Nürnberg wegen Verstoßes gegen die Friedenspflicht für rechtswidrig erklärt wurden (KAV 2010).

Im Frühjahr 2010 kam es im Gesundheitsbereich zu einem ausgedehnten Arbeitskampf. Von Januar bis April 2010 verhandelte der MB mit der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) über einen neuen Tarifvertrag für die 55 000 in kommunalen Kliniken angestellten Krankenhausärzte, nachdem der vorhergehende Tarifvertrag zum 31.12.2009 gekündigt worden war. Am 08.04. erklärte der MB die Tarifverhandlungen für gescheitert. Der VKA hatte zuvor eine stufenweise Gehaltssteigerung von 2,9 Prozent, sowie arztspezifische Regelungen (Bereitschafts- und Nachtarbeitszuschläge) angeboten (vka 2010). Laut MB sei das Angebot nicht verbindlich gewesen und hätte zudem aufgrund der dreijährigen Laufzeit eine faktische Nullrunde für das Jahr 2012 bedeutet (MB 2010b). Schon am 22.03. hatte der MB zu einem Warnstreik aufgerufen. Nach dem Scheitern der Tarifverhandlungen gingen die Ärzte beginnend mit dem 17.05. in einen unbefristeten Vollstreik der schließlich am 9. Juni mit der Einigung auf einen Tarifkompromiss (2 Prozent Gehaltssteigerung) zwischen dem MB und der VKA endete (MB 2010c).

Im Flugsektor gibt es für fast alle Bereiche – Piloten (VC), Flugbegleiter (UFO), Bodenpersonal (ver.di und Vereinigung Boden), technisches Personal (GdF) – eine

eigene Gewerkschaft, die für ihre Belange kämpft. Alle genannten Gewerkschaften existierten jedoch schon mehrere Jahre vor dem BAG-Urteil und waren auch – mit unterschiedlichen Erfolgsniveaus – tarifpolitisch (abgesehen von der Vereinigung Boden) tätig.

Die Vereinigung Cockpit (VC) hat auch im Jahr 2010 mehrfach zu Streikaktivitäten aufgerufen. Im Februar 2010 waren die Fluggesellschaften Lufthansa, Lufthansa Cargo und Germanwings betroffen, der Streik wurde aufgrund eines vor Gericht getroffenen Vergleichs ausgesetzt. Hintergrund ist nach eigenen Angaben der seit dem Jahr 2006 gekündigte Manteltarifvertrag, der die Arbeitsbedingungen der Piloten regelt, sowie der seit April 2009 gekündigte Vergütungstarifvertrag, in dem die Gehaltsstrukturen festgeschrieben sind. Im März 2010 sollte durch verhandlungsbegleitende, dreistündige Warnstreiks bei den Fluggesellschaften Air Berlin und LTU die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen auf dem im Vergleich besseren Niveau der Air Berlin-Tochtergesellschaft LTU erreicht werden. Auch diese Streiks wurden aufgrund eines verbesserten Angebots der Air Berlin ausgesetzt.

Im April 2010 wurden angekündigte Arbeitskampfmaßnahmen bei Lufthansa, Lufthansa Cargo und Germanwings aufgrund eines Schlichtungsverfahrens nicht durchgeführt. Im Juli 2010 nahm die VC die Schlichtungsschlussempfehlung des Schlichters, des Bundesministers a.D. Dr. von Dohnanyi, an. Durchgeführt wurden zudem folgende Arbeitskampfmaßnahmen: Eurowings Luftverkehrs AG am 26.11.2010 und Fluggesellschaften Tuifly und Germania am 08.12.2010 (VC 2011). Zudem hatte UFO im Februar 2010 zwar mit Warnstreiks gedroht, zu einem tatsächlichem Streikaufruf kam es jedoch nicht (ufo 2010). Ebenfalls im Februar 2010 folgten knapp 52 000 Angestellte im Öffentlichen Dienst einem Streikaufruf von ver.di, darunter auch Mitarbeiter verschiedener deutscher Flughäfen (ver.di 2010).

Dass die genannten tarifpolitischen Auseinandersetzungen in einem Zusammenhang mit dem BAG-Urteil stehen, kann nicht völlig ausgeschlossen werden. Betrachtet man jedoch rückwirkend die Gewerkschaftsaktivitäten im Flugsektor, so lässt sich feststellen, dass auch in den Jahren zuvor gerade im Verkehrssektor (Flug- und Schienenverkehr) bereits erhöhte tarifpolitische Aktivitäten verzeichnet wurden (vgl. Presse, Gewerkschaftsseiten), so dass nicht von einer erhöhten Streikaktivität im Jahr 2010 gesprochen werden kann. Diese Einschätzung wird von der Halbjahresbilanz 2010 des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler Stiftung bestätigt.[12] Darin wird festgestellt, dass die wegen Streik und Warnstreik ausgefallenen Arbeitstage im ersten Halbjahr 2010 mit rund 140 000 deutlich unter dem Niveau des ersten Halbjahrs 2009 (350 000) lagen. Zudem wird konstatiert, dass es, mit Ausnahme des oben beschriebenen Streiks im Gesund-

[12] *Pressemeldung der Hans-Böckler-Stiftung vom 05.08.2010.*

heitsbereich, zu „vergleichsweise wenig Streikaktivitäten seitens der Berufsgewerkschaften“ kam.

Diese relativ niedrigen Streikaktivitäten lassen sich auf mehrere Faktoren zurückführen. Unter anderem spielte sicherlich die allgemeine wirtschaftliche Lage in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine Rolle. Das Herstellen eines kausalen Zusammenhangs zwischen dem BAG-Urteil und Arbeitskampfmaßnahmen ist somit kaum möglich. Es lässt sich jedoch eindeutig festhalten, dass das BAG-Urteil bisher keine messbaren Spuren bei den Streikaktivitäten hinterlassen hat. Von einem starken Handlungsdruck seitens des Gesetzgebers in dem Sinne, dass nur eine rasche gesetzliche Regelung zur Tarifeinheit einen starken Anstieg der Arbeitskampfaktivitäten würde verhindern können, kann somit eigentlich kaum eine Rede sein.

3.3 Abschätzung zukünftiger Entwicklungen

Entwicklungen in Deutschland

Die in dieser Studie geforderte Abschätzung zukünftiger Entwicklungen im deutschen Tarifvertragssystem verlangt nach Aussagen zum Verhalten von Koalitionen am Arbeitsmarkt unter Rahmenbedingungen, die in Deutschland vor der Entscheidung des BAG so nicht existierten. Diese Aufgabe reicht somit deutlich über die in ökonomischen Studien üblicherweise vorliegenden Prognoseprobleme hinaus. Sie erfordert eine Reihe von grundsätzlichen Aussagen darüber, welche Elemente des bisherigen Erfahrungsschatzes als hinreichend stabil angenommen werden können, um ihre Fortschreibung in die Zukunft zu erlauben. Dazu zählt insbesondere die Art der Reaktionen, die von den relevanten Gruppen von Akteuren im Hinblick auf mehr oder weniger vergleichbare Variationen in den Rahmenbedingungen zu beobachten gewesen sind. Ein Beispiel für ein derartiges stabiles Verhaltenselement ist beispielsweise der Umstand, dass es sich für eine Koalition nur dann lohnt, in Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen einen eigenständigen Weg zu beschreiten, wenn sie im Produktionsprozess unverzichtbar ist.

Für diese Einschätzung sprechen sowohl die oben angeführten theoretischen Modelle des Verhaltens von Koalitionen in Verhandlungssituationen am Arbeitsmarkt als auch die verfügbare empirische Evidenz. Bei der Suche nach empirischen Belegen kann man prinzipiell sowohl eine Variation im Zeitverlauf als auch Variationen über unterschiedliche Volkswirtschaften hinweg nutzen. So lässt sich etwa eine enge Beziehung zwischen der schrumpfenden Bedeutung einer homogenen Organisation der Arbeitsabläufe und einer Steigerung der Abspaltungsneigung von Berufsgruppen feststellen. Dies wurde bereits in Abschnitt 3.1 aus empirischer Sicht tiefer diskutiert. Ebenso dürfte es sich im internationalen Vergleich als wahrschein-

licher herausstellen, dass sich eine Berufsgruppe zu einer Koalition zusammenschließt, wenn zuvor keine lange Tradition der Organisation der Arbeitnehmerinteressen nach dem Verbandsprinzip bestanden hat. Ergänzt werden diese durch ökonomische Theorie und empirische Beobachtungen gestützten Überlegungen durch die in Abschnitt 3.2 diskutierten Erkenntnisse zu den jüngsten Entwicklungen nach dem BAG-Urteil, da diese bereits in die Richtung der mittel- wenn nicht sogar langfristig zu erwartenden Tendenzen weisen dürften.

Die oben genannten juristischen Vorüberlegungen grenzen zunächst den Prognosegegenstand ein. So ist insbesondere festzuhalten, dass deutlich zwischen der Gründung einer Gewerkschaft sowie der Erlangung der Tariffähigkeit dieser Gewerkschaft zu unterscheiden ist. Die Gründung einer Gewerkschaft ist relativ einfach zu bewerkstelligen, wobei, wie in Abschnitt 3.1 ausgeführt, die Überbetrieblichkeit das größte Hindernis darstellt. Die Erlangung der Tariffähigkeit setzt insbesondere „soziale Mächtigkeit" voraus. Dieses Konzept besagt im Kern, dass die Gewerkschaft in der Lage sein muss, potenziellen Verhandlungspartnern auf Augenhöhe zu begegnen Sie muss also eine gewisse Verhandlungsmacht vorweisen können. Dies setzt zum einen eine ausreichende organisatorische Struktur voraus, zum anderen müssen die ökonomischen Beweggründe dafür, einer solchen Gewerkschaft beizutreten, stark genug sein. Somit führt diese juristische Bedingung letztlich wieder auf ökonomische Anreize zurück. Bezüglich der juristischen Rahmenbedingungen lässt sich daher zusammenfassend festhalten, dass die derzeitige Gesetzeslage zwar gewisse Anforderungen an die tarifpolitische Handlungsfähigkeit neuer Gewerkschaften stellt, diese aber einigermaßen überschaubar sind (z.B. Monopolkommission 2010).

Hinsichtlich der ökonomischen Wirkmechanismen wurden in Abschnitt 3.1 die Bedingungen dargestellt, die zum Erfolg derjenigen Spartengewerkschaften beigetragen haben, die für bestimmte Berufsgruppen im Gesundheits- und Verkehrsbereich tätig sind. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

i. Bei der Berufsgruppe handelt es sich um Schlüsselfunktionsträger, deren Qualifikationsniveau relativ hoch und für ihren Betrieb spezifisch ist und die im Prozess der Leistungserstellung zu den anderen Berufsgruppen stark komplementär eingesetzt wird. – Ohne sie ist das reibungslose Funktionieren des Betriebs daher völlig undenkbar.

ii. Die Berufsgruppe ist relativ homogen und daher vergleichsweise problemlos zu organisieren. Gegebenenfalls weist sie bereits vor der Abspaltung einen hohen Organisationsgrad auf. – Ihre soziale Mächtigkeit ergibt sich aus ihrer internen Organisationsstärke, nicht aus der Zahl ihrer Mitglieder.

iii. Der Wirtschaftszweig, in dem die Berufsgruppengewerkschaft tätig wird, sieht sich häufig einer vergleichsweise niedrigen Wettbewerbsintensität ausgesetzt, was insbesondere für diejenigen früheren Staatsunternehmen der Fall sein dürfte, für deren Leistungserstellung umfangreiche Netzinfrastrukturen prägend sind.

Bei der Abschätzung künftiger Entwicklungen stellt sich die Frage, ob ähnliche Bedingungen auch für andere Berufsgruppen in den gleichen Wirtschaftszweigen oder in anderen Wirtschaftszweigen herrschen. Dies würde eine verstärkte Tendenz zur Herausbildung von Berufsgruppengewerkschaften wahrscheinlicher machen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass neue Berufsgruppengewerkschaften nur dort entstehen können, wo die Potenziale einer möglichen Abspaltung noch nicht genutzt wurden. So lässt sich insbesondere für den Gesundheitsbereich festhalten, dass hier der MB bereits einen sehr großen Einfluss auf die Tarifpolitik ausübt. Eine weitere Arbeitnehmervertretung, die in ihren Reihen Mitglieder sammelt, die sich bislang in einer gemeinschaftlichen, nach dem Industrieverbandsprinzip zustande gekommenen Lösung unzureichend vertreten gesehen haben und gleichzeitig als Gruppe eine gewisse soziale Mächtigkeit erringen könnten, ist eher schwer vorstellbar. Wesentliche Veränderungen gegenüber dem aktuellen Stand sind daher in der absehbaren Zukunft nicht zu erwarten. Hingegen lässt sich im Verkehrsbereich nicht ausschließen, dass es über kurz oder lang zu einer weiteren Verschiebung hin zu Berufsgruppengewerkschaften kommen wird. Andererseits ist aktuell nicht zu erkennen, dass es dort eine Berufsgruppe von Schlüsselfunktionsträgern gibt, die ein ähnlich hohes Qualifikationsniveau sowie einen ähnlich hohen Organisationsgrad wie die durch VC organisierten Piloten aufweist. Dies gilt sowohl für den Flug-, den See- als auch für den Schienenverkehr.

Die einzige Berufsgruppe in einem bisher industriegewerkschaftlich organisierten Wirtschaftszweig, für die das Aufkommen einer stärkeren Spartengewerkschaft realistisch erscheint, besteht in den Berufsfeuerwehren. Wie oben bereits ausführlich dargelegt, steht dem entgegen, dass viele Angehörige der Feuerwehren Beamte sind. Zudem scheint die notwendige Organisationsstruktur für eine effektive tarifpolitische Interessensvertretung bisher nicht zu bestehen. Dennoch lässt sich nicht ausschließen, dass es in Zukunft auf Flughäfen oder in privaten Firmen zu einer wichtigeren Rolle einer entsprechenden Spartengewerkschaft kommen wird. Wieso es jedoch für den Gesetzgeber unangebracht sein sollte, diese Entwicklungen zunächst einmal nüchtern abzuwarten, statt ohne größere Not massiv in die Betätigungsfreiheit der Koalitionen am Arbeitsmarkt einzugreifen, ist auch hier nicht zu erkennen.

Darüber hinaus muss bei jeder Abschätzung künftiger Entwicklungen darauf hingewiesen werden, dass die Akteure am Arbeitsmarkt erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten besitzen, um diese Entwicklungen selbst zu beeinflussen. So spielt wie bereits in der Vergangenheit auch in Zukunft das Verhalten der etablierten Industriegewerkschaften dabei eine zentrale Rolle. Eine mögliche Reaktion dieser Gewerkschaften auf die veränderten Umstände könnte es sein, verstärkt auf jene Schlüsselfunktionsträger zuzugehen, für die aus den oben geschilderten Umständen heraus gewisse Anreize bestehen, sich in Berufsgruppengewerkschaften zu organisieren. Hierbei sind einerseits ökonomische Gesichtspunkte, wie die Entlohnung und die Regelung von Arbeitszeiten, bedeutsam. Wenn hochqualifizierte Schlüsselfunktionsträger sich bei Verhandlungen nach dem Industrieverbandsprinzip unfair behandelt fühlen, dann besteht zumindest grundsätzlich immer ein Spielraum, diese Einschätzung auf dem Wege einer Besserstellung im Vergleich zu anderen Arbeitnehmergruppen zu korrigieren. Ob dies im Einzelfalle aus übergreifender Sicht gerechtfertigt ist oder nicht, ist eine Angelegenheit der gewerkschaftlichen Binnenorganisation, nicht eine des Gesetzgebers.

Andererseits ist die Positionierung der etablierten Parteien hinsichtlich politischer Themen nicht zu vernachlässigen. So hat, wie bereits oben erwähnt, die Stellungnahme von ver.di für die Bürgerversicherung sicherlich dazu beigetragen, dass viele Angestellte von privaten Krankenkassen sich nicht mehr durch ver.di repräsentiert fühlen. Dies dürfte wiederum der NAG zu mehr Popularität verholfen haben. Würden die etablierten Gewerkschaften bei diesen verschiedenen Aspekten stärker auf die Bedürfnisse bestimmter Berufsgruppen eingehen, würden sicherlich die Anreize für Berufsgruppengewerkschaften sinken, tarifpolitisch aktiv zu werden. Die Entwicklungen der Vergangenheit deuten allerdings nicht darauf hin, dass hier bereits ein Umdenkprozess bei den etablierten Gewerkschaften stattgefunden hat. Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass eine solche Reaktion tendenziell zu negativen Auswirkungen bei anderen Berufsgruppen führen würde, denen dann weniger Beachtung geschenkt würde bzw. die sich „unsolidarisch“ behandelt fühlen könnten.

„Englische Verhältnisse“ in Deutschland?

Seitdem das BAG-Urteil den Grundsatz der Tarifeinheit in Deutschland aufgehoben hat, mehren sich Pressemeldungen, in denen sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmervertretern vor „englischen Verhältnissen“ in Deutschland gewarnt wird. Die hierbei geäußerten Befürchtungen beziehen sich auf das Großbritannien der 1970er Jahre. Dort kam es – hervorgerufen durch Versuche der regierenden Labour Party, die Lohnsteigerungen unter 5 Prozent zu halten – im „Winter of Discontent“ (1978/79) immer wieder zu Streiks unterschiedlicher Berufsgruppen

(von Minenarbeitern bis hin zur Müllabfuhr und Totengräbern). Dadurch wurden einzelne Betriebe, teilweise aber auch die gesamte Infrastruktur lahmgelegt. Zu diesem Zeitpunkt war die dortige Tariflandschaft durch eine starke Zersplitterung gekennzeichnet. So existierten im Jahr 1978 über 400 Gewerkschaften. Sollte es in Deutschland zu einer ähnlichen Zersplitterung kommen, so die Befürchtung, wäre mit einem extremen Anstieg der Arbeitskämpfe zu rechnen. Ob diese Logik stichhaltig ist, hängt in hohem Maß von der Vergleichbarkeit der Ausgangssituationen in Deutschland und Großbritannien ab. Dies wird im Folgenden untersucht.

Deutsche und englische Gewerkschaften unterscheiden sich hinsichtlich ihres entwicklungsgeschichtlichen Hintergrunds fundamental. In Großbritannien gab es bis Ende der 1970er Jahre im Wesentlichen keine gesetzlichen Grundlagen zur Regelung der industriellen Beziehungen. Das Fehlen einer solcher positiven Gesetzgebung, die z.B. Streik- und Mitbestimmungsrechte regelt, führte zu einer unüberschaubaren Vielfalt von industriellen Regelungen und Beziehungen „... es [gab] in Großbritannien fast ebenso viele ‚Betriebsverfassungen' wie Betriebe." (Windolf 1983: 18) Die betriebliche Mitbestimmung wurde nie institutionalisiert, sondern hat sich aus Tradition und Gewohnheitsrecht entwickelt (Niedenhoff 1991: 198). Dies lässt sich auf die angelsächsische Common Law-Tradition zurückführen, bei der sich der Rechtsrahmen nicht aus staatlicher Rechtsetzung sondern aus der Rechtsprechung von Gerichten entwickelt.

Als Folge der Nichtexistenz staatlicher Rechtsetzung entwickelte sich in Großbritannien ein zweigleisiges System der Mitbestimmung. Zum einen, auf der formellen Seite, bestanden Kollektivverträge zwischen offiziellen öffentlichen Institutionen, d.h. Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter verhandelten über industrieweite Vereinbarungen. Diese waren jedoch nicht rechtsverbindlich und hatten keine festen Laufzeiten. Zum anderen, und von viel größerer Bedeutung für die Realität, fanden informelle, betriebliche Verhandlungen zwischen Shop Stewards und Firmenmanagern statt. Shop Stewards sind von den Beschäftigten gewählte gewerkschaftliche Vertrauensleute. Diese Form der Mitbestimmung kann als informell bezeichnet werden, da sie auf freiwilligen, gemeinsamen Beratungen basierte und nicht institutionalisiert wurde. Beiden Systemen gemein sind die nicht verbindlichen Abschlüsse bzgl. Vereinbarungen, die der Schlichtung von Konflikten und Verhinderung von Arbeitskampfmaßnahmen dienen (Turner 1969; Niedenhoff 1991: 199).

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Normen basierte die Durchsetzungsfähigkeit britischer Gewerkschaften auf Streiks und Closed Shop-Abkommen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. In Closed Shop-Betrieben sind Arbeitnehmer verpflichtet, der dort vertretenen Gewerkschaft beizutreten (McCarthy 1964). Allgemein wollten sich Gewerkschaften dadurch gegen Trittbrettfahrer absichern, die sonst,

auch ohne den Mitgliedsbeitrag zu entrichten, von Verhandlungsergebnissen profitieren könnten. Für Arbeitergeber wiederum waren Closed Shops eine Möglichkeit sich gegen Beeinträchtigungen des Betriebsfriedens durch rivalisierende Gewerkschaftsgruppen abzusichern. Zudem sollte dieses Abkommen der Sicherung der Streikfähigkeit durch die Aufrechterhaltung einer genügend großen Arbeitnehmergruppe dienen. Die hohe Streikhäufigkeit sowie die Tatsache, dass die meisten Streiks kurz und innerbetrieblich waren (oftmals keine offiziellen Gewerkschaftsstreiks), lässt sich also mit dem hohen Dezentralisierungsgrad der Verhandlung – faktisch auf Betriebsebene – und durch die Unverbindlichkeit der getroffenen Vereinbarungen erklären. Vor allem letzteres, das Fehlen von bindenden und gegenseitig akzeptierten Beschlüssen im Hinblick auf Löhne, Arbeitsplatzbedingungen und Möglichkeiten der Konfliktlösung, führte dazu, dass Arbeitskampfmaßnahmen das einzig verbleibende Mittel darstellten (The Donovan Report 1969; Windolf 1983).

Auch die Struktur der britischen Gewerkschaften selbst spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. So befand sich die primäre Organisationsform der Gewerkschaften auf der Berufs- und nicht auf der Industrieverbandsebene (Müller-Jentsch 2008: 62). Zudem gab es eine Vielzahl von Einzelgewerkschaften, die sich zwar gemäß ihres Organisationsgrads in drei Gruppen unterteilen lassen (Berufs-, Industrie- und allgemeine Gewerkschaften), deren tatsächliche Abgrenzung hinsichtlich ihrer Betätigungsfelder jedoch sehr ungenau war. Die dadurch entstehenden vielfältigen Konkurrenzbeziehungen führten zwangläufig zu Konfliktpotenzial, da sich der Gesetzgeber jeglicher Rechtsetzung enthielt (Clegg 1976). Des Weiteren war die innergewerkschaftliche Struktur zum einen geprägt durch Closed Shop-Abkommen, die die Macht und Bedeutung der jeweils in einem Betrieb vertretenen Gewerkschaft erheblich steigerten, zum anderen durch die besondere Rolle der Shop Stewards. Aufgrund der Unverbindlichkeit von Kollektivvereinbarungen konnten Shop Stewards prinzipiell jeden Aspekt der Arbeitsbeziehung neu vereinbaren.

Schlussendlich gab es in Großbritannien zu der Zeit keine Friedenspflicht-Regelung, sondern vielmehr existierte ein generelles Streikverbot. Dieses wurde jedoch durch eine Art straf- und zivilrechtlicher Immunität, die gegenüber Aktionen zur „Vorbereitung und Durchführung eines Streiks“ ausgesprochen wurde, wieder gegenstandlos (Windolf 1983: 16f). Auch die Abwesenheit einer Friedenspflicht-Regelung trug, zusätzlich zur grundlegenden Problematik der Unverbindlichkeit aller Regelung, wesentlich zur hohen Streikinzidenz bei.

Auf die dargelegten Mängel der Tarifstruktur hat der Gesetzgeber in Großbritannien mittlerweile reagiert. So ist seit den 1970er Jahren auch in Großbritannien eine Entwicklung hin zur gesetzlichen Regulierung von industriellen Beziehungen zu

beobachten[13] und damit einhergehend ein Rückgang in der Gesamtzahl der Gewerkschaften (im Jahr 2010 sind nur noch 179 Gewerkschaften aufgelistet)) (Certification Office for Trade Unions and Employers' Associations 2010: 24). Obwohl die dortige Rechtslage weiterhin im Vergleich zur deutschen Situation sehr viel weniger strikt ist, ist die Arbeitskampfhäufigkeit deutlich gesunken (IAB 2010).

Es sind somit mehrere grundlegende Unterschiede zwischen den industriellen Beziehungen des Großbritanniens der 1970er und denen im heutigen Deutschland zu erkennen. Erstens regelt in Deutschland Artikel 9 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) die verfassungsrechtliche Grundlage des kollektiven Arbeitsrechts. § 1 Abs. 1 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) legt zudem den möglichen Inhalt von Tarifverträgen fest. Danach regeln Tarifverträge die Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien und enthalten Rechtsnormen, die den Inhalt, den Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen sowie betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen ordnen können. Nach § 4 Abs. 1 TVG gelten Tarifverträge in Deutschland unmittelbar und zwingend und damit normativ wie Gesetze. Aufgrund der die Tarifvertragsparteien schuldrechtlich treffenden Friedenspflicht sichern sie zudem den störungsfreien Betriebsablauf (Monopolkommission 2010: 320ff). Zwar sind auch im deutschen Tarifsystem Gerichtsurteile (z.B. Aufhebung der Tarifeinheit) von großer Bedeutung für die Auslegung, die Wirksamkeit und den Anwendungsbereich der Tarifverträge. Mit Ausnahme der Behandlung von Tarifkonkurrenzen und Tarifpluralitäten sind aber die meisten der richtungsweisenden Grundsätze durch die entsprechende Gesetzgebung klar vorgegeben.

Zweitens sind Closed Shop-Abkommen in Deutschland nicht erlaubt, da sie gegen die negative Koalitionsfreiheit[14] verstoßen. Ebenso sind Betriebsräte, als nächstmöglichstes Pendant zu Shop Stewards, gemäß § 77 Absatz 3 Satz 1 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), nicht befugt, Arbeitsbedingungen zu verhandeln, die für gewöhnlich durch Tarifverträge geregelt werden. Auch Tariföffnungsklauseln, die in den letzen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen haben, lassen gemäß § 4 Absatz 3, 1. Variante TVG, abweichende Abmachungen auf betrieblicher Ebene nur zu, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind. Drittens sind die Gewerkschaftsstrukturen nicht vergleichbar. Die deutsche Gewerkschaftslandschaft lässt sich prinzipiell in zwei Typen unterteilen (Industrieverbände und Spartengewerkschaften), die jedoch im Hinblick auf ihre Zuständigkeitsbereiche klar abgrenzbar sind (vgl. Abschnitt 3.1). Eine Verwässerung ihrer Kompetenzen ist nicht zu erwar-

[13] *U.a. Employment Acts in 1980, 1982, 1988 und 1990, der Trade Union Act 1984, Trade Union Reform and Employment Rights Acts 1993.*

[14] *Closed Shop-Abkommen sind seit dem Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 auch in Großbritannien verboten.*

ten, da die für komplementäre bzw. substitutive Arbeitnehmergruppen jeweils gegensätzlichen Vorteile dann nicht mehr vorhanden wären (vgl. Abschnitt 2).

Letztlich ist in Deutschland die relative Friedenspflicht als jedem Tarifvertrag immanente schuldrechtliche Verpflichtung jeder Tarifpartei allgemein anerkannt. Sie verbietet Arbeitskampfmaßnahmen während laufender Tarifverträge, d.h. Streiks vor Laufzeitende sind rechtswidrig. Die relative Friedenspflicht[15] erlaubt hingegen Streiks wegen tarifvertraglich nicht geregelter Sachverhalte. Verboten sind nur solche arbeitskampfunterstützte Tarifforderungen, die sich auf tarifrechtlich bereits geregelte Arbeitsbedingungen beziehen. Des Weiteren dürfen nur tariffähige Gewerkschaften überhaupt zum Streik aufrufen, jede andere Art von Streik ist rechtswidrig. Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die Situation im Großbritannien der 1970er Jahre mit der im heutigen Deutschland hinsichtlich der Tariflandschaft und zu erwartender Arbeitskämpfe nicht vergleichbar ist. Der Verweis auf drohende „englische Verhältnisse" liegt in Deutschland damit nicht nahe. Eine wichtige Lehre, die sich aus den Erfahrungen Großbritanniens ziehen lässt, betrifft die Bedeutung der Friedenspflicht für die Funktionsfähigkeit der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern.

[15] *Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 21. Dezember 1982, Aktenzeichen: 1 AZR 411/80, BAGE 41, 209-229, Urteil vom 10. Dezember 2002, Aktenzeichen: 1 AZR 96/02, NZA 2003, 734-741*

4. Handlungsempfehlungen

Die vorangegangene empirische Untersuchung, die juristischen Erläuterungen sowie die theoretischen Überlegungen führen im Zusammenspiel zu einigen klaren Handlungsempfehlungen, die im Folgenden dargelegt werden. Die Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers zu einer künftigen Gestaltung der Arbeitsmarktordnung sind vielfältig und reichen von einer abwartenden Haltung ohne jeden Eingriff bis zu einer umgehenden gesetzlichen Festschreibung des Prinzips der Tarifeinheit. Da diese Eingriffe grundsätzlich immer die Interessen mindestens einer (potenziellen) Koalition am Arbeitsmarkt berühren, sind die Wirkungen auf alle beteiligten Gruppen von Arbeitnehmern und auf die Arbeitgeber vorab sorgfältig gegeneinander abzuwägen. So wäre eine gegenüber dem status quo der betrieblichen Lohnstrukturen künftig auftretende Verschiebung zugunsten von hochqualifizierten Gruppen von Spezialisten seitens des Gesetzgebers hinzunehmen, solange es sich bei den aus der selbständigen Betätigung von Spartengewerkschaften ergebenden ökonomischen Vorteilen und den damit Schritt haltenden entstehenden Nachteilen von Arbeitgebern und Industriegewerkschaften um reine Verteilungsprobleme handelt (vgl. Abschnitt 2.3).

Anders sähe die Schlussfolgerung allerdings aus, wenn sich im Zuge einer stärkeren Herausbildung von Tarifpluralität eine derart erhöhte Neigung zu Arbeitskämpfen ergeben würde, dass insgesamt das Funktionieren des deutschen Tarifvertragssystems gefährdet wäre. Dann wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht ein Einschreiten des Gesetzgebers nicht nur gerechtfertigt, sondern es wäre in diesem Falle sogar erforderlich. Vor einem Eingreifen des Gesetzgebers sollte es daher überzeugende Belege dafür geben, dass sich diese negativen Wirkungen auf die Tarifautonomie tatsächlich abzeichnen. Besonders herausfordernd ist aus Sicht der aktuellen Diskussion die Frage, ob möglicherweise ein rasches Handeln trotz der großen Unsicherheit über die künftigen Entwicklungen angezeigt ist, weil sich ansonsten nicht mehr umkehrbare Wandlungen der Arbeitsbeziehungen ergeben dürften. Diese Frage der erhöhten Dringlichkeit, für die die empirische Analyse keinerlei Anhaltspunkte geliefert hat, wird im Folgenden ausführlicher diskutiert.

Sollte es sich in der Tat in gegebener Zeit herausstellen, dass es in Folge des BAG-Urteils sowohl zu einer erhöhten Herausbildung von Tarifpluralität als auch im Zuge dieser Wandlungen zu erheblichen Störungen des Tarifvertragssystems und massiven wirtschaftlichen Problemen aufgrund von häufigen Arbeitskämpfen kommt, dann gibt es zwei sehr unterschiedliche Ansatzpunkte für ein Eingreifen des Gesetzgebers. Diese Ansatzpunkte stellen im Hinblick auf die Beschneidung verfassungsrechtlich geschützter Rechte eine zweistufige Eskalation dar. Zum einen könnte der

Gesetzgeber die Tarifpluralität zulassen, aber beim Arbeitskampfrecht entsprechende Regelungen treffen, um die negativen Auswirkungen der Tarifpluralität – im Sinne einer unerträglichen Abfolge von lähmenden Arbeitskämpfen – abzuwenden. Dies ließe sich gegebenenfalls so ausgestalten, dass der Eingriff in die Betätigungsfreiheit der Gewerkschaften ein begrenztes Ausmaß annimmt. Ein entsprechender Vorschlag wird im Folgenden unterbreitet. Zum anderen könnte der Gesetzgeber die Tarifpluralität selbst einschränken, so wie es etwa der gemeinsame Gesetzesentwurf von BDA und DGB vorsieht. Für diesen massiven Eingriff in die Koalitionsfreiheit eine Rechtfertigung zu finden, dürfte sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus ökonomischer Sicht äußerst schwer sein.

Insgesamt raten wir dem Gesetzgeber, die künftigen Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt in Ruhe zu beobachten und gegebenenfalls aus den entstehenden empirischen Belegen Rückschlüsse auf das Funktionieren des Tarifvertragssystems mit Tarifpluralität zu ziehen. Erst beim Vorliegen entsprechender Belege lässt sich schließlich ein massiver Eingriff in die grundgesetzlich geschützten Betätigungsfreiheiten von Gewerkschaften rechtfertigen. Diese sind aktuell keineswegs abzusehen. Allerdings schlagen wir ein konkretes Bündel an zu beobachtenden wirtschaftlichen Ergebnisgrößen vor, um aufkeimende Probleme möglichst rasch erkennen oder zeitnah den Beleg für ihr Ausbleiben führen zu können. Auf diese Weise könnte ein informiertes gesetzgeberisches Handeln im Sinne einer evidenzbasierten Politik vorbereitet werden, das allemal besser sein dürfte als ein Agieren auf den Zuruf starker Interessenverbände.

Letztlich sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass der Vorschlag von BDA und DGB potenziell bedeutende Konsequenzen für kleinere Industriegewerkschaften wie den CGB haben könnte. Dadurch dass dieser Vorschlag das Prinzip der Spezialität durch das der Repräsentativität ersetzt, würden kleinere Industriegewerkschaften aller Voraussicht nach überwiegend verdrängt und würden somit aus der Tariflandschaft verschwinden.

„Irreversible“ Entwicklungen?

Akuter gesetzgeberischer Handlungsbedarf ließe sich ableiten, wenn erhebliche negative Entwicklungen zu beobachten oder zumindest zu erwarten wären, die selbst bei Einschreiten des Gesetzgebers im Nachhinein nicht mehr oder nur unter hohen Kosten reversibel wären. Nur dann ließen sich entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen begründen, da diese in einem gewissen Widerspruch stünden zu einer sozial und marktwirtschaftlich orientierten ökonomischen Grundordnung einerseits und andererseits der in Art. 9 Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit,

die grundsätzlich nur zum Schutz von Rechtsgütern und Allgemeinwohlbelangen eingeschränkt werden darf, denen gleichermaßen verfassungsrechtlicher Rang gebührt. In diesem Zusammenhang gibt es drei potenzielle Kandidaten, die eine Rolle spielen könnten:

i. Veränderungen in der Struktur der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen, insbesondere die Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften;

ii. Die Entwicklung der (innerbetrieblichen) Lohnverteilung;

iii. Die Funktionsfähigkeit des Tarifsystems.

Bezüglich der Struktur der sozialpartnerschaftlichen Beziehungen lässt das BAG-Urteil eine Stärkung der Spartengewerkschaften und eine Schwächung der DGB-Gewerkschaften erwarten. Wie bei der empirischen Untersuchung deutlich wurde, sind hier jedoch weder dramatische Veränderungen zu beobachten noch zu erwarten. Des Weiteren ist zweifelhaft, ob eine solche Entwicklung, sollte sie doch eintreten, ein massives Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigt.

Für die Entwicklung der (innerbetrieblichen) Lohnverteilung gilt Ähnliches. Auch hier sind, wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt, kaum dramatische Veränderungen zu beobachten (von den anfänglichen Lohnsprüngen, wie z.B. bei VC abgesehen) noch zu erwarten, auch wenn es längerfristig voraussichtlich zu einer Spreizung der Lohnverteilungen kommen wird. Letztere dürfte ihre Ursache jedoch nicht vorwiegend im Tarifsystem, sondern in allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen, wie bspw. dem technologischen Wandel, der Globalisierung oder dem demographischen Wandel, haben. Wie im vorhergehenden Abschnitt ausgeführt, ist es allerdings auch hier zweifelhaft, dass der Gesetzgeber aufgrund einer solchen möglichen Entwicklung zum jetzigen Zeitpunkt einschreiten sollte.

Letztlich spielen die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern eine entscheidende Rolle für die Funktionsfähigkeit des Tarifsystems. Insbesondere hätte eine massive Ausweitung von Arbeitskampfmaßnahmen starke negative Folgen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die Leistungsfähigkeit der gesamten deutschen Volkswirtschaft. Auch hier liefert die empirische Untersuchung keine alarmierenden Ergebnisse, im Gegenteil. Nichtsdestotrotz könnte hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen werden, insbesondere weil ein massiver Streik innerhalb eines Betriebs schnell bedeutende Konsequenzen, beispielsweise für das Betriebsergebnis, haben könnte.

Somit lässt sich zusammenfassen, dass aufgrund der Ergebnisse der empirischen Analyse sowie der theoretischen und juristischen Überlegungen kein akuter Handlungsbedarf besteht. Allenfalls könnten gesetzgeberischer Maßnahmen zur Verhin-

derung einer (derzeit nicht zu erkennenden) Ausweitung von Arbeitskampfmaßnahmen ins Auge gefasst werden. Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Tarifrecht und Arbeitskampfrecht

Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass im Tarifrecht zurzeit ein Handlungsbedarf unter keinem denkbaren Blickwinkel zu erkennen ist. Dies deckt sich mit der juristischen Einschätzung des BAGs. So heißt es in der Entscheidung wörtlich: „Unabhängig von der Frage, ob tatsächlich Anhaltspunkte für einen Funktionsverlust des Tarifvertragssystems aus den vorgebrachten Besorgnissen gefolgert werde können, handelt es sich hierbei um Rechtsfragen des Arbeitskampfrechts, nicht aber um solche des Tarifrechts zur Auflösung einer möglichen Tarifpluralität.“[16]

Somit ist auch der gemeinsame Vorschlag von BDA und DGB, die Tarifeinheit gesetzlich wieder einzuführen, abzulehnen. Danach soll für den Fall, dass sich in einem Betrieb die Geltungsbereiche mehrerer Tarifverträge, die von unterschiedlichen Gewerkschaften geschlossen werden (konkurrierende Tarifverträge / Tarifpluralität), überschneiden, nur der Tarifvertrag anwendbar sein, an den die Mehrzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb gebunden ist.

Demgegenüber wird hier eine Vorgehensweise vorgeschlagen, die nur das Arbeitskampfrecht betrifft. Auf diese Weise wird sowohl die Koalitionsfreiheit gewahrt als auch potenziell schädlichen Streiks vorgebeugt. Der Vorschlag lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Tarifpluralitäten sind grundsätzlich hinzunehmen. Eine den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz achtende gesetzliche Regelung greift nicht schon auf der Ebene des Tarifrechts, sondern erst auf der Ebene des Arbeitskampfrechts.
2. Die Tarifverhandlungen innerhalb eines Betriebs werden durch verfassungsrechtlich unproblematische verfahrensrechtliche Regelungen koordiniert:
    a. Der Arbeitgeber(verband) ist in einem gewerkschaftspluralen Betrieb verpflichtet, mit allen in diesem Betrieb vertretenen Gewerkschaften Verhandlungen zu führen;
    b. Sind mehrere Gewerkschaften an den Verhandlungen zu beteiligen, so sind generell Arbeitskämpfe nach dem ultima ratio-Prinzip erst dann zulässig, wenn zuvor ein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird; ist das Schlichtungsverfahren gescheitert, darf jede der in den Betrieben vertretenen Gewerkschaften streiken;

[16] *BAG, Beschluss vom 23. 6. 2010 – 10 AS 2/10, NZA 2010, 778.*

c. Einigt sich die Arbeitgeberseite mit einer Gewerkschaft, so hat jede andere Gewerkschaft bei sich überlappenden Zuständigkeitsbereichen einen Anspruch auf Übernahme dieses Verhandlungsergebnisses im Rahmen eines Anschlusstarifvertrages. Dieser Übernahmeanspruch rechtfertigt die unter 3. erläuterte Einschränkung des Streikrechts.

3. Einschränkungen des Streikrechts nach Abschluss eines Tarifvertrages

   a. Treffen in einem Betrieb mehrere nach dem Industrieverbandsprinzip organisierte und damit für die Gesamtbelegschaft zuständige Gewerkschaften aufeinander, so sind Störungen der Funktionsfähigkeit des deutschen Tarifsystems, die eine Einschränkung des Streikrechts der kleineren Gewerkschaften rechtfertigen könnten, nicht erkennbar.

   b. Treffen beim Abschluss eines Tarifvertrages mehrere nach dem Berufsverbandsprinzip organisierte Gewerkschaften aufeinander, so ist dies streikrechtlich ohnehin nur von Bedeutung, wenn sich die Zuständigkeitsbereiche überschneiden. Derzeit sind solche Überschneidungen nicht feststellbar. So gibt es nach der Selbsteinschätzung der VC nur eine Pilotengewerkschaft. Ein gesetzlicher Handlungsbedarf im Sinne einer Einschränkung des Streikrechts kleinerer Berufsverbände nach Abschluss eines Tarifvertrages mit einem mitgliederstärkeren Berufsverband ist daher ebenfalls nicht erkennbar.

   c. Herrscht in einem Betrieb Pluralität unterschiedlich organisierter Gewerkschaften, so ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden: (i) Hat die Arbeitgeberseite mit einem Berufsverband einen Tarifvertrag geschlossen, so tangiert dies das Streikrecht der nach dem Industrieverband organisierten Gewerkschaft nicht. (ii) Nach Abschluss eines betriebsweit geltenden Tarifvertrages mit dem am stärksten legitimierten Industrieverband darf eine nach dem Berufsverbandsprinzip organisierte Gewerkschaft dagegen keinen weiteren Arbeitskampf durchführen, um einen eigenständigen Tarifvertrag zu erzwingen. Die Berufsgruppengewerkschaft kann aber, sollte der vorherrschende Tarifvertrag ohne Schlichtung zustande gekommen sein, nachträglich die angemessen Berücksichtigung ihrer Mitglieder in dem betriebsweiten Tarifvertrag in einem Schiedsverfahren überprüfen lassen.

4. Eine unzureichende Legitimation der repräsentativen Gewerkschaft für einzelne Berufsgruppen kann im Rahmen einer Missbrauchskontrolle sanktioniert werden.

Beobachten zukünftiger Entwicklungen

Wie oben bereits ausgeführt, empfehlen wir in erster Linie, die Entwicklung in der deutschen Tariflandschaft zunächst abzuwarten ohne gesetzgeberisch tätig zu werden. Allerdings erscheint es ratsam, diese Entwicklung genau zu beobachten um aus den entstehenden empirischen Belegen Rückschlüsse auf das Funktionieren des Tarifvertragssystems mit Tarifpluralität ziehen zu können. In diesem Zusammenhang schlagen wir vor, den folgenden wirtschaftlichen Ergebnisgrößen besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- Die Gründungsaktivität von Berufsgruppengewerkschaften;
- Die Aufnahme von Tarifverhandlungen durch Berufsgruppengewerkschaften – wobei unterschieden werden sollte zwischen Berufsgruppengewerkschaften, die zum ersten Mal an Tarifverhandlungen teilnehmen, und solchen, die dies bereits in der Vergangenheit getan haben;
- Die Anzahl tarifpluraler Betriebe;
- Die durchschnittliche Anzahl an Gewerkschaften, die in tarifpluralen Betrieben vertreten sind;
- Die Dauer von Tarifverhandlungen;
- Die Tatsache, ob es zu einem Schlichtungsverfahren kommt;
- Der zeitliche Ablauf von Tarifverhandlungen in tarifpluralen Betrieben – hier ist insbesondere die Frage von Interesse, ob es innerhalb einzelner Betriebe gelingt, die Laufzeit von Tarifverträgen zu synchronisieren;
- Die Anzahl und Intensität von Arbeitskämpfen, wobei verschiedene Indikatoren (z.B. Anzahl von Streiktagen) zum Einsatz kommen können;
- Die Ergebnisse von Tarifverhandlungen (Vertragslaufzeit, Löhne).

Die Erfassung und genaue Auswertung dieser Indikatoren sollte dazu beitragen, empirische Belege für die Ausgestaltung einer evidenzbasierten und wohlüberlegten Politik im Bereich des deutschen Tarifsystems zu liefern.

5. Zusammenfassung und Fazit

Die vorliegende Studie liefert empirische Evidenz bezüglich Gewerkschaftslandschaft und Arbeitskämpfen in Deutschland vor und nach dem BAG-Urteil zur Tarifeinheit. Des Weiteren werden, vor dem Hintergrund ökonomischer und juristischer Überlegungen, Handlungsempfehlungen an die Politik ausgesprochen, wie in Zukunft am besten mit der Tarifpluralität umzugehen ist. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Studie kurz zusammengefasst.

Die im zweiten Abschnitt diskutierte ökonomische Literatur liefert wichtige Einsichten in die Aktivitäten von Koalitionen am Arbeitsmarkt und ihre strategischen Interaktionen. Neue Koalitionen bilden sich tendenziell dann, wenn es sich für sie rechnet, was nur unter bestimmten Bedingungen wahrscheinlich ist. Wichtigste Voraussetzung ist eine Technologie mit komplementären Produktionsfaktoren. Ein weiterer Faktor, der zur Bildung einer neuen Koalition beitragen kann, ist das Vorliegen von Marktmacht auf dem Produktmarkt und somit von substanziellen Verteilungsspielräumen. Selbst dann, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die dominierende, nach dem Industrieverbandsprinzip organisierte Gewerkschaft auf eine vorhandene Abspaltungstendenz einen erheblichen Einfluss nehmen. Wäre es den dominierenden Gewerkschaften, die nach dem Industrieverbandsprinzip organisiert sind, gelungen, die Interessen der sich herausbildenden Funktionseliten aus deren Sicht besser zu vertreten, dann hätte sich auch bei der bereits vor dem BAG-Urteil aufkeimenden Freiheit für Tarifpluralität erst gar keine Tendenz zu einer wachsenden Pluralität ergeben. Denn schließlich könnte das Verteilungsergebnis, das sich bei einer Freiheit zur Tarifpluralität ergibt, auch bei einer gemeinsamen Verhandlung aller Arbeitnehmer des Betriebs angestrebt werden.

Wenn es zu einer Abspaltung kommt, dann ändern sich in der betrieblichen Realität voraussichtlich die Verteilungsergebnisse: Arbeitgeber wünschen sich in diesem Falle eine andere Lösung, also die Tarifeinheit, als die sich abspaltende Koalition der Arbeitnehmer, da sie dann tendenziell ein besseres Ergebnis erzielen sowie Verhandlungs- und Arbeitskampfkosten einsparen könnten. Und die dominante Gewerkschaft wünscht sich ebenfalls eine andere Lösung, also die Tarifeinheit, als die kleinere Berufsgruppengewerkschaft, da sie dann ihre Ziele vermutlich ebenfalls besser durchsetzen könnte. Somit erklären sich sowohl die Abspaltung einiger Berufsgruppen als auch die Versuche, durch politischen Druck den Gesetzgeber zum Einschreiten zu bewegen, als Reflektionen von wirtschaftlichen Interessen. Einen Zwang dazu, dem Werben einiger Akteure nach einer gesetzlichen Festschreibung von Machtverhältnissen im Verhandlungsprozess nachzugeben, gibt es für den Gesetzgeber zunächst einmal auch nach dem BAG-Urteil nicht: Die Chance, die

Tendenz zur Abspaltung durch stärkere Berücksichtigung der Belange der Funktionseliten einzudämmen, besteht für die dominierenden Gewerkschaften auch in Zukunft immer noch.

Die Änderung der Haltung des BAG zur Tarifeinheit ist zudem nicht überraschend, sondern reflektiert die veränderte Lebenswirklichkeit am Arbeitsmarkt, die sowohl zu veränderten Knappheitsbedingungen als auch zu einer größeren Heterogenität geführt hat. So gesehen ist die Arbeitswelt schlichtweg komplexer geworden. Diese Komplexität ist aber auch durch die moderne Informationstechnologie besser administrierbar geworden, so dass individuelle Unterschiede, etwa in der Gewerkschaftsmitgliedschaft und – daraus bei Vorliegen von Tarifpluralität abgeleitet – in der Gültigkeit von Tarifverträgen, ohne größere Probleme zu verwalten sind. Tarifpluralität ist demnach kein verfahrenstechnisches Problem. Was jedoch ein Problem sein könnte, sind die Arbeitskämpfe, die möglicherweise zur Durchsetzung der Interessen der einzelnen Gruppen getrennt geführt werden und aufgrund der komplementären Rolle dieser Gruppen in der Leistungserstellung jeweils den Betrieb insgesamt lähmen können. Im schlimmsten Falle könnte dies zu einer Einschränkung der Funktionsfähigkeit des deutschen Tarifvertragssystems führen, so dass der Gesetzgeber in einer Abwägung der Verfassungsgüter zwischen der Betätigungsfreiheit der Koalitionen einerseits und dem Schutz der Tarifautonomie andererseits gezwungen wäre, ordnend einzugreifen. Dies ist zuallererst eine empirische Frage.

Verteilungsprobleme, wie sie für Verhandlungssituationen typisch sind, lassen sich schlecht von außenstehenden Beobachtern auf Basis von moralischen Kriterien lösen. Denn innerbetriebliche Solidarität und Fairness mag je nach Perspektive sowohl als Lohnkompression, also als Schutz der Schwachen, als auch als Lohndifferenzierung, also als Belohnung der Leistungsträger, verstanden werden. Ein Kompromiss, der einen innerbetrieblichen Konsens erzielt, dürfte immer eine Balance dieser Aspekte erfordern. Einen Anspruch auf die vorbehaltlose Anerkennung von Gerechtigkeitsvorstellungen hat keine dieser Positionen. Nicht der Gesetzgeber dürfte somit aufgefordert sein, seine Vorstellungen von Gerechtigkeit im Betrieb durchzusetzen, sondern die Arbeitnehmer selbst, indem sie als ungerechtfertigt empfundene Lohnforderungen von Eliten mittels sozialem Druck verhindern, aber auch anerkennen, dass besonders knappe Fähigkeiten und Leistungen eine herausgehobene Entlohnung rechtfertigen. Da hohe Lohnforderungen von Funktionseliten tendenziell ohnehin vor allem in solchen Wirtschaftsbereichen auftreten können, in denen ein mangelnder Wettbewerb auf dem Produktmarkt zu Lasten der Konsumenten einen hohen Verteilungsspielraum generiert, könnte eine zielführende Wettbewerbspolitik die Konfliktpotenziale vermindern.

Auswirkungen Tarifpluralität

Die Frage nach den künftigen Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt, die sich aus der nach dem BAG-Urteil ergebenden Akzeptanz der Tarifpluralität ergibt, ist vor allem eine empirische Frage: Welche Koalitionen haben sich außerhalb der nach dem Industrieverbandsprinzip organisierten Gewerkschaften in Deutschland bereits gebildet, welche Veränderungen haben sich in der direkten Folge des BAG-Urteils ergeben und wie wird sich die Szene in der absehbaren Zukunft voraussichtlich entwickeln? Diese Fragen werden im Kernstück der vorliegenden Studie, der empirischen Analyse des dritten Abschnitts, behandelt. Davon getrennt zu beantworten ist die ebenfalls als Prognoseproblem aufzufassende Frage, welche Auswirkungen ein verstärktes Auftreten von Tarifpluralität auf die Ergebnisse am Arbeitsmarkt haben dürfte. Diese Frage lässt sich vor allem durch einen Rückgriff auf die Erkenntnisse des zweiten Abschnitts beantworten, da es sich um Ergebnisse der strategischen Interaktion zwischen Koalitionen am Arbeitsmarkt, mithin um komplexe Erkenntnisprobleme handelt. Sie wird jedoch zum aktuellen Zeitpunkt nur sehr zurückhaltend beantwortet werden können, da die relevanten Akteure durch ihr Handeln einen sehr starken Einfluss auf das Geschehen ausüben können.

Ein erster Schritt der empirischen Analyse beschäftigt sich mit dem status quo. In der betrieblichen Praxis haben sich bis zum heutigen Zeitpunkt einige Spartengewerkschaften herausgebildet, deren Auftreten die Intuition bestätigt, die sich aus modelltheoretischen ökonomischen Überlegungen ergibt. Es handelt sich bei den betroffenen Bereichen um wenige Bereiche, die sich überwiegend durch eine vergleichsweise hohe Marktmacht auf dem jeweiligen Produktmarkt auszeichnen. Die aus dem Industrieverbandsprinzip ausgescherten Berufsgruppen sind typischerweise hoch spezialisierte und tendenziell auch hoch qualifizierte Arbeitnehmer, wobei innerhalb dieser Gruppen die Homogenität groß und der Organisationsgrad hoch sind. Viele dieser Gruppen haben sich bereits in den Jahren vor dem BAG-Urteil und nicht erst kurz vor dieser Entscheidung formiert. Ihre Gründung dürfte die Einschätzung ihrer Mitglieder widerspiegeln, dass ihre Interessen im Rahmen des traditionellen Industrieverbandsprinzips in erheblichem Maße unzureichend vertreten worden sind.

Der zweite Analyseschritt betrachtet den kurzen Zeitraum seit dem BAG-Urteil, da ein Werben um das rasche Eingreifen des Gesetzgebers vor allem dann gerechtfertigt erscheint, wenn sich die Koalitionen am Arbeitsmarkt unter dem Eindruck der BAG-Entscheidung sehr rasch verändert haben. In der Tat haben sich seitdem in diesem Zusammenhang nur vergleichsweise geringfügige Änderungen ergeben. Wenn die veränderte Rechtslage tatsächlich rasche, möglicherweise nicht mehr umkehrbare Wandlungen im Auftreten von Tarifpluralität auszulösen drohte, dann müsste man zum aktuellen Zeitpunkt eigentlich schon erheblichere Veränderungen beobachten können, als dies tatsächlich der Fall ist. Es liegt also keineswegs nahe,

vor dem weiteren Sammeln von handfesten Belegen über ein gesetzgeberisches Eingreifen nachzudenken. Insbesondere gibt es nicht nur keine Belege dafür, dass das Phänomen der Tarifpluralität explosionsartig an Relevanz zuzunehmen droht, sondern es fehlen auch jegliche Hinweise, dass man ohne regelnde Eingriffe des Gesetzgebers in eine Ära nicht enden wollender Arbeitskämpfe eintreten würde.

Der dritte und komplizierteste Schritt der empirischen Analyse verlässt den Bereich des reinen Beschreibens und bietet eine vorsichtige Prognose der voraussichtlichen Entwicklungen an, die in der absehbaren Zukunft zu erwarten sein dürften. Die Erkenntnisse der ökonomischen Forschung zur Herausbildung und zum Verhalten von Koalitionen in Verhandlungssituationen legen nahe, dass das Potenzial für die weitere Abspaltung von Spartengewerkschaften zumindest in der absehbaren Zukunft vergleichsweise moderat sein dürfte. Wenn es überhaupt zu derartigen Wandlungen im Arbeitsleben kommen sollte, dann werden sich diese wohl kaum schlagartig herausbilden. Dies gilt umso mehr, als die nach dem Industrieverbandsprinzip organisierten, bislang aufgrund des Prinzips der Tarifeinheit völlig dominierenden Gewerkschaften unter dem Dach des DGB in den kommenden Jahren der Tarifauseinandersetzungen jede Chance haben, die Berufsgruppen, deren Bedeutung im Prozess der Leistungserstellung erheblich ist, mit entsprechender Aufmerksamkeit zu versehen.

Aus diesen konzeptionellen Überlegungen und Abschätzungen der künftigen Entwicklungen haben wir im vierten Abschnitt einige Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers zu einer künftigen Gestaltung der Arbeitsmarktordnung umfassen in diesem Zusammenhang ein weites Spektrum von Möglichkeiten. Da diese Eingriffe grundsätzlich immer die Interessen mindestens einer (potenziellen) Koalition am Arbeitsmarkt berühren, sind die Wirkungen auf alle beteiligten Gruppen von Arbeitnehmern und auf die Arbeitgeber sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Die aktuelle Regelung einer Akzeptanz von Tarifpluralität betont zweifelsohne das grundgesetzlich geschützte Recht der Koalition und gibt spezialisierten Berufsgruppen die Möglichkeit, auf dem Wege getrennter Tarifverhandlungen für sich ein besseres Ergebnis zu erzielen. Sämtliche Versuche seitens des Gesetzgebers, die Machtbalance am Arbeitsmarkt durch ein Eingreifen wieder in Richtung der bislang dominierenden, nach dem Industrieverbandsprinzip organisierten Gewerkschaften zu verschieben, lösten somit notwendigerweise Wirkungen aus, die zu Lasten derjenigen Arbeitnehmer gingen, die sich ansonsten aus dem Verbund der Industriegewerkschaft lösen würden.

Eine gegenüber dem status quo der betrieblichen Lohnstrukturen auftretende Verschiebung zugunsten von hochqualifizierten Gruppen von Spezialisten wäre seitens des Gesetzgebers aufgrund seiner Verpflichtung zur Neutralität hinzunehmen,

solange es sich bei den aus der selbständigen Betätigung von Spartengewerkschaften ergebenden ökonomischen Vorteilen und den damit Schritt haltend entstehenden Nachteilen von Arbeitgebern und Industriegewerkschaften lediglich um reine Verteilungsprobleme handelt, denn diese sollten sich in ihrem Entstehen am Markt notwendigerweise einer wertenden Beurteilung durch den Gesetzgeber entziehen – Verteilungspolitik im Rahmen des Steuer- und Transfersystems bleibt natürlich eine zentrale Aufgabe des Staates. Die Diskussion der ökonomischen Literatur zu Koalitionen am Arbeitsmarkt und ihren strategischen Interaktionen im Falle von Verhandlungen legt nahe, dass die Befürworter eines raschen gesetzlichen Eingreifens zur Neuordnung des Arbeitsmarkts im Sinne eines gesetzlichen Zwangs zur Tarifeinheit aus ihrer jeweiligen Verbandssicht ein hohes wirtschaftliches und politisches Interesse daran haben. Diese Interessen sind nicht notwendigerweise deckungsgleich mit anderen am Arbeitsmarkt tätigen (potenziellen) Koalitionen und anderen gesellschaftlichen Gruppen, etwa den Konsumenten. Eine gemeinwohlorientierte Rhetorik sollte den Gesetzgeber nicht darüber hinwegtäuschen.

Es spricht demnach viel dafür, der Tarifpluralität eine Bewährungschance zu gewähren, selbst wenn sie zu Verschiebungen in den betrieblichen Lohnstrukturen führen würde. Anders sähe die Schlussfolgerung allerdings aus, wenn sich im Zuge einer stärkeren Herausbildung von Tarifpluralität eine derart erhöhte Neigung zu Arbeitskämpfen ergeben würde, dass insgesamt das Funktionieren des deutschen Tarifvertragssystems gefährdet wäre. Dann wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht ein Einschreiten des Gesetzgebers nicht nur gerechtfertigt, sondern es wäre in diesem Falle sogar erforderlich. Damit diese Rechtfertigung für ein gestaltendes Eingreifen des Gesetzgebers vorliegt, muss es also in der Folge des BAG-Urteils nicht nur zu einer erheblichen Ausweitung des Phänomens der Tarifpluralität kommen, sondern im Zuge dieser Ausweitung müssten darüber hinaus auch die Arbeitskämpfe und die damit verbundenen Lähmungen des Wirtschaftsgeschehens in einem unerträglichen Maße zunehmen. Es ist keinesfalls einzusehen, warum dieses Negativszenario ohne weitere empirische Belege als gesetzt angenommen und die Grundlage gesetzgeberischen Handelns bilden sollte.

Schließlich kann ein derartiges Handeln grundsätzlich nur einen massiven Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Betätigungsfreiheit von Gewerkschaften bedeuten, die nur durch die ansonsten auftretende Verletzung anderer grundgesetzlicher Schutzrechte gerechtfertigt werden kann. Die aktuellen Entwicklungen legen jedenfalls nicht den Schluss nahe, dass ein triftiger Grund für den Gesetzgeber vorliegt, rasch einzugreifen. Stattdessen ist nach wie vor der Rat des Sachverständigenrats zielführend, zunächst abzuwarten und weitere Belege für die anstehenden Wandlungen am Arbeitsmarkt zu sammeln (SVR 2010). Auch hier legt eine Betrachtung der konkreten gemeinsamen Vorschläge von BDA und DGB nahe, dass die dort

enthaltene Auflösung von Überschneidungen von Tarifverträgen anhand des Prinzips der Repräsentativität dem eigenen Interesse in der aktuellen Situation besonders dient, da abspaltungswillige Berufsgruppen noch keine Zeit hatten, sich in größerem Stil zu formieren. Der Gesetzgeber sollte sich unserer Auffassung nach nicht zu einer überstürzten Lösung drängen lassen, die bestehende Machtverhältnisse ohne Not zementiert.

Sollte es sich herausstellen, dass es in Folge des BAG-Urteils sowohl zu einer erhöhten Herausbildung von Tarifpluralität als auch im Zuge dieser Wandlungen zu erheblichen Störungen des Tarifvertragssystems und massiven wirtschaftlichen Problemen aufgrund von häufigen Arbeitskämpfen kommt, dann gibt es zwei sehr unterschiedliche Ansatzpunkte für ein Eingreifen des Gesetzgebers. Diese Ansatzpunkte stellen im Hinblick auf die Beschneidung verfassungsrechtlich geschützter Rechte eine zweistufige Eskalation dar. Zum einen könnte der Gesetzgeber die Tarifpluralität zulassen, aber beim Arbeitskampfrecht entsprechende Regelungen treffen, um die negativen Auswirkungen der Tarifpluralität – in Sinne einer unerträglichen Abfolge von lähmenden Arbeitskämpfen – abzuwenden. Dies ließe sich gegebenenfalls so ausgestalten, dass der Eingriff in die Betätigungsfreiheit der Gewerkschaften ein begrenztes Ausmaß annimmt. Dazu liegen konkrete Vorschläge vor, die in diesem Beitrag skizziert werden.

Zum anderen könnte der Gesetzgeber die Tarifpluralität selbst einschränken, so wie es etwa der gemeinsame Gesetzesentwurf von BDA und DGB vorsieht. Für diesen massiven Eingriff in die Koalitionsfreiheit eine Rechtfertigung zu finden, dürfte aus verfassungsrechtlicher Sicht äußerst schwer sein, da selbst im schlimmsten Falle – einer tatsächlichen Gefährdung der Tarifautonomie – den negativen Folgen der Tarifpluralität durch die weniger massiven Eingriffe in das Arbeitskampfrecht bereits effektiv begegnet werden kann. Auch diese Argumente werden im vorliegenden Beitrag ausführlicher vertieft. Für beide Stufen dieser Eskalation gilt, dass es für den Gesetzgeber kaum eine Rechtfertigung dafür geben kann, auf bloßen Zuruf wichtiger Gruppen von Akteuren tätig zu werden, ohne dass handfeste Belege dafür vorliegen, dass die Akzeptanz von Tarifpluralität in der Konsequenz zu einer erhöhten Herausbildung von Tarifpluralität in der betrieblichen Praxis und – was noch eine viel wichtigere Voraussetzung wäre – zu erheblichen negativen Konsequenzen für das Funktionieren des Tarifvertragssystems insgesamt führt. Derartige Belege lassen sich aktuell nicht finden und ihr Auftreten liegt angesichts der Umstände zumindest auch in absehbarer Zukunft nicht nahe. Sollte sich der Gesetzgeber dieser Position nicht anschließen, so könnte er die negativen Folgen seines Eingreifens zumindest dadurch begrenzen, dass er sich auf die Gestaltung des Arbeitskampfrechts beschränkt.

6. Literaturverzeichnis

Annesley, C. (2006), Ver.di and trade union revitalisation in Germany. Industrial Relations Journal, 37(2):164-179

BAG NZA – Bundesarbeitsgericht (2003), 10 AZR 113/02 : Tarifpluralität - Spezialität eines Metallhandwerkstarifvertrags gegenüber Bautarifverträgen (Ls.), 4. 12. 2002. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2003 (11): 632.

BAG NZA – Bundesarbeitsgericht (2010), 4 AZR 549/08: Grundsatz der Tarifeinheit – Rechtsprechungsänderung, 07.07. 2010. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2010 (18): 1068, 1074 Rz. 48.

Bauer, T.K., Fertig, M. und Ch.M. Schmidt (2009), Empirische Wirtschaftsforschung – Eine Einführung. Berlin: Springer

BDA und DGB – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2010), Eckpunktepapier „Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln". www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/files/8D88817A527964D7C12577C9004523BF/$file/Eckpunktepapier-BDA-DGB.pdf, abgerufen im Januar 2011.

Bergemann, A. und A. Mertens (2004), Job Stability Trends, Layoffs and Transitions to Unemployment – An Empirical Analysis for West Germany. *CEPR Discussion Paper* No. 4792.

Berthold, N. (2007), Lokführer, Flächentarife und Verteilungskämpfe. *Ifo Schnelldienst* 60 (24): 5-8.

Bispinck, R. und H. Dribbusch (2008), Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung. Zur aktuellen Veränderung in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft. *Sozialer Fortschritt* 6: 153-163.

Bispinck, R., J. Kirsch und C. Schäfer (2003), Mindeststandards für Arbeits- und Einkommensbedingungen und Tarifsystem. Projektbericht für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) NRW, Düsseldorf.

Booth, A., M. Burda, L. Calmfors, D. Checchi, R. Naylor und J. Visser (2000), What do Unions do in Europe? A Report for the Fondazione Rodolfo DeBenedetti, Milan.

Brenke, K., L. Gataullina, L. Handrich und S. Proske (2007), Zu den Löhnen der Lokomotivführer der Deutschen Bahn AG. DIW-Wochenbericht 74 (43): 621-629.

Brox, H., B. Rüthers und M. Henssler (2011), Arbeitsrecht. Stuttgart: Kohlhammer

Calmfors, L. und J. Driffill (1988), Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. *Economic Policy* 6: 13-62.

Clegg, H.A. (1976), Trade unionism under collective bargaining – a theory based on comparisons of six countries. Cambridge University Press.

Coleman, J.S. (1987), Equality. In J. Eatwell, M. Milgate und P. Newman (eds.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics. London u.a.: Macmillan, 169-172.

dbb – Beamtenbund und Tarifunion (Hrsg.) (2010a), dbb begrüßt Urteil zur Tarifeinheit. www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3155_4305.php, abgerufen im Januar 2011.

dbb – Tarifunion (Hrsg.) (2010b), 86 Prozent für Einigung vom 15. November – Russ: Wir erwarten konstruktive Verhandlungen. www. tarifunion.dbb.de/bayern/archiv/101126_tvb.shtml, abgerufen im Januar 2011.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2010a), Michael Sommer: Tarifeinheit gesetzlich regeln. www.dgb.de/themen/++co++32c85b4a-7ecd-11df-6571-00188b4dc422, abgerufen im Januar 2011.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2010b), DGB und BDA wollen Tarifeinheit gesetzlich regeln. www.dgb.de/themen/++co++81408d58-6fc6-11df-59ed-00188b4dc422/@@index.html/, abgerufen im Januar 2011.

Dribbusch, H. (2010a), Tarifkonkurrenz als gewerkschaftspolitische Herausforderung: Ein Beitrag zur Debatte um die Tarifeinheit. *WSI-Diskussionspapier* 172.

Dribbusch, H. (2010b), 60 Jahre Arbeitskampf in der Bundesrepublik – Ein Überblick. In: R. Bispinck und T. Schulten (Hrsg.), Zukunft der Tarifautonomie, VSA-Verlag, Hamburg.

Certification Office for Trade Unions and Employers' Associations (Hrsg.) (2010), Annual Report of the Certification Officer 2009-2010. www.certoffice.org/CertificationOfficer/files/1f/1f6626ee-c0ae-4d4b-ac0b-278486c60547.pdf, abgerufen im Januar 2011.

Fertig, M. und Ch.M. Schmidt (2002). Reading Tea Leaves or Science? Forecasting for Beginners. *AStA – Allgemeines Statistisches Archiv* 86: 459-467.

FiFo und RWI (Hrsg.) (2009), Wer trägt den Staat? Die aktuelle Verteilung von Steuer– und Beitragslasten auf die Bevölkerung in Deutschland. Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Franz, W. (2007), Tarifpluralismus oder Tarifeinheit: Welche Folgen sind für die Tarifpolitik zu erwarten? Ifo Schnelldienst 24/2007.

Gartz (2000), Änderungen in der Verbandslandschaft – Gewerkschaften, NZA 2000 Beilage zu Heft 24, S. 6 ff.

Gerlach, K. und W. Meyer (1995), Tarifverhandlungssysteme, Lohnhöhe und Beschäftigung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarktforschung* 28 (3): 383-390.

Haucap, J., U. Pauly und Ch. Wey (2007), Das deutsche Tarifkartell: Entstehung, Stabilität und aktuelle Reformvorschläge aus Sicht der Wettbewerbstheorie. In: R. Ohr (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Tagungsband des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik: 93-143, Berlin.

Henssler, M. (2010), Arbeitskampf in Deutschland – Wie geht es weiter? Brauchen wir ein Arbeitskampfgesetzbuch. *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 41 (3): 397-426.

Hoffmann, J. und R. Schmidt (2008), Der Streik der Lokführer-Gewerkschaft GDL – Anfang vom Ende des deutschen Systems der industriellen Beziehungen? *Prokla* 151 (2): 323-343.

Horn, H. und A. Wolinsky (1988), Worker Substitutability and Patterns of Unionisation. *Economic Journal* 98 (391): 484-97.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2010), Tarifbindung der Beschäftigten 2009. http://doku.iab.de/aktuell/2010/Tarifbindung%20der%20Beschaeftigten%202009.pdf, abgerufen im Januar 2011.

IdFw – Interessenvertretung der Freiwilligen Feuerwehr e.V. NRW (Hrsg.) (2010), Gründung einer Feuerwehrgewerkschaft in Sichtweite. www. nordrhein-westfalen.idfw.de/images/stories/pdf/2010/Kooperation_BV-IdFw_01_10.pdf, abgerufen im Januar 2011.

KAV – Kommunaler Arbeitgeberverband Bayern e.V. (Hrsg.) (2010), Landesarbeitsgericht Nürnberg stellt Rechtswidrigkeit der Streiks der GDL/dbbtarifunion für Nürnberg fest. www.kav-bayern.de/fileadmin/user_upload/benutzer/pdf/2010/Presseinformation_300910.pdf, abgerufen im Januar 2011.

Keller, B. (2009), Berufs- und Spartengewerkschaften: Konsequenzen und Optionen. *Sozialer Fortschritt* 6: 118-127.

Lesch, H. (2008), Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung. *Industrielle Beziehungen* 15 (4): 303-328.

Lesch, H. (2010), Tarifpolitik ohne Tarifeinheit: Destabilisierung des Tarifsystems. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 125 (3): 5-9.

MB – Marburger Bund (Hrsg.) (2010a), Rettet die Koalitionsfreiheit. www. http://www.marburger-bund.de/rettet-die-koalitionsfreiheit/, abgerufen im Januar 2011.

MB – Marburger Bund (Hrsg.) (2010b), Fragen und Antworten zum Tarifkonflikt mit der VKA. www. www.marburger-bund.de/marburgerbund/bundesverband/unsere_themen/tarifpolitik/vka/Tarifrunde_2010/Fragen-und-Antworten-VKA.pdf, abgerufen im Januar 2011.

MB – Marburger Bund (Hrsg.) (2010c), MB erreicht Tarifkompromiss - Ärztestreik an kommunalen Kliniken wird ausgesetzt. www.marburger-bund.de/marburgerbund/bundesverband/presse/pressemitteilungen/pm2010/pm65_10.php, abgerufen im Januar 2011.

May, H. (2008), Handbuch zur ökonomischen Bildung. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

McCarthy, W.E.J. (1964), The Closed Shop in Britain. University of California Press. Berkley and Los Angeles.

Monopolkommission (Hrsg.) (2010), Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. Achtzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB – 2008/2009. Bonn.

Müller-Jentsch, W. (2008), Rückkehr der Berufsgewerkschaft. WSI Mitteilungen, 2: 62.

Niedenhoff, H.U. (1991), Mitbestimmung in Europa. Ausgewählte Beispiele: 2. Großbritannien, Personalführung, 3: 198-201.

Niedenhoff, H.U. (1995), Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Oechsler, W.A. (2001), Arbeitsrechtliche Hemmnisse für die Anreizwirkung flexibler Entgeltsysteme. *ZEW Diskussion Paper* 01-17, Mannheim.

Öchsler, Th. (2010), Feuerwehrleute: Heiß auf Gewerkschaft – Mal brandgefährlich sein. www.sueddeutsche.de/wirtschaft/feurwehrleute-heiss-auf-gewerkschaft-mal-brandgefaehrlich-sein-1.961949, abgerufen im Januar 2011.

Pfeiffer, F. (1999), Lohnflexibilisierung aus volkswirtschaftlicher Sicht. ZEW Dokumentation 99-01.

Schroeder, W. und S. Greef (2008), Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzung und realisierte Gelegenheitsstrukturen. Industrielle Beziehungen, 15 (4): 329-355.

Schmidt, Ch.M. (2008), Wettbewerbsöffnung oder Kartellkonservierung: Welchen Zielen dient das Arbeitsrecht und welchen soll es dienen? In Walter-Raymond-Stiftung der BDA (Hrsg.), Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 48: Perspektiven für eine moderne Arbeitsmarktordnung: 29-69.

Schmidt, Ch.M. (2009), Wohlstand durch Leistung. *RWI Positionen* #33, Essen.

Scholz, R.S. (2010), Zur Problematik von Tarifpluralität und Tarifeinheit. Zeitschrift für Arbeitsrecht, Sonderdruck aus Heft 4.

Snower, D. (1999), Causes of Changing Earnings Inequality. In: Income Inequality: Issues and Policy Options. Hrsg. Federal Reserve Bank of Kansas City.

Spiegel (Hrsg.) (2010), Ende der Tarifeinheit – Wirtschaft warnt vor endlosen Grabenkämpfen. www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,702495,00.html, abgerufen im Januar 2011.

Süddeutsche Zeitung (Hrsg.) (2008), Vereinigung Boden über Verdi – „Streik der Funktionäre". www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vereinigung-boden-ueber-verdi-streik-der-funktionaere-1.592492, abgerufen im Januar 2011.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Wiesbaden: SVR.

Thüsing, G. (2010), Ein Betrieb – ein Tarifvertrag? Tarifpluralität als Aufgabe des Gesetzgebers. *Orientierung zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 125 (3):2-4

Turner, H.A. (1969), The Donovan Report. *The Economic Journal* 79 (313):1-10.

ufo – Unabhängige Flugbegleiter Organisation e.V. (Hrsg.) (2019), Lufthansa-Management erhöht den Druck bei den Tarifverhandlungen mit der UFO. www. ufo-online.com/flugbegleiter, abgerufen im Januar 2011.

VC – Vereinigung Cockpit (Hrsg.) (2011), Pressemitteilungen. www.vcockpit.de/index.php?id=117, abgerufen im Januar 2011.

ver.di (Hrsg.) (2010), ver.di ruft auf zum Streik am 9. Februar 2010. http://tarif-bb.verdi.de/oeffentlicher_dienst/land_berlin/#ver-di-ruft-auf-zum-streik-am-9-februar-2010, abgerufen im Januar 2011.

vka – Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (Hrsg.) (2010), Krankenhaus-arbeitgeber verurteilen Verhandlungsabbruch. www. vka.de/site/home/vka/presse/pressemitteilungen/view-details-id-137.htm , abgerufen im Januar 2011.

Windolf, P. (1983), Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in Großbritannien. In: P. Windolf (Hrsg.), Gewerkschaften in Großbritannien: 11-42. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

WSI - Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.) (2011), WSI-Tarifarchiv. www. boeckler.de/275.html, abgerufen im Januar 2011.

Anhang

Lobbyliste des deutschen Bundestages

Gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 21. September 1972 führt der Präsident des Deutschen Bundestages eine öffentliche Liste, in der Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden können. Verbandsvertreter werden nur zum Parlament, zur Regierung und zu Anhörungen zugelassen, wenn sie sich in die Liste eingetragen und die geforderten Angaben[17] gemacht haben[18].

Im Vergleich Dezember 2009–Januar 2011, also in etwa ein halbes Jahr vor und nach dem BAG-Urteil, haben sich keine neuen Gewerkschaften in die Lobbyliste eintragen lassen. Es gibt jedoch keine Eintragungspflicht, daher kann man aus dieser Tatsache auch nicht den Rückschluss ziehen, dass sich in diesem Zeitraum keine neuen Gewerkschaften gegründet haben.

Fraglich ist hier warum sich die wenigen, neu gegründeten Gewerkschaften, z.B. Contterm Fachgewerkschaft Deutsche Seehäfen (Dezember 2009), Neue Assekuranz Gewerkschaft (NAG) (November 2010), nicht in die Liste haben eintragen lassen? Zum einen könnte für obige Beispiele die kurze Zeitspanne als Grund aufgeführt werden. Zum anderen könnte die fehlende Registrierung auf einen unzulänglichen Organisationsgrad hinweisen. So existieren beispielsweise die Vereinigung Boden e.V. (Mai 2001) und der Verband Luftfahrttechnik (April 2008) schon zu lange um zeitliche Faktoren geltend zu machen.

Verbände bedienen sich verschiedener Mittel um ihre Legitimation zu unterstreichen und Einfluss auf die Politik nehmen zu können. Zu den wichtigsten gehören hierbei sicherlich eine solide Öffentlichkeits- und Informationspolitik. Somit sollten gerade neue Spartengewerkschaften einen Anreiz haben sich durch eine offizielle Verbandseintragung einer breiten Masse zu präsentieren um ihre faktische Existenz, und dadurch schlussendlich ihre Konkurrenzfähigkeit, zu untermauern. Insofern ist es fraglich ob, und wie viele, der neuen Spartengewerkschaften sich selbst auf lange Sicht als bestand- und vor allem als tariffähig im rechtlichen Sinne erachten.

---

[17] 1. Name und Sitz des Verbandes 2. Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung 3. Interessenbereich des Verbandes 4. Mitgliederzahl 5. Namen der Verbandsvertreter 6. Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung

[18] http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage2.html