

Schmidt, Christoph M.; Bachmann, Ronald; Lesch, Hagen; Petters, Lea M.; Haucap, Justus

**Article — Published Version**

## Tarifeinheit oder Tarifpluralität?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmidt, Christoph M.; Bachmann, Ronald; Lesch, Hagen; Petters, Lea M.; Haucap, Justus (2012) : Tarifeinheit oder Tarifpluralität?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613978X, Springer, Heidelberg, Vol. 92, Iss. 5, pp. 291-303, <https://doi.org/10.1007/s10273-012-1379-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97678>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Tarifeinheit oder Tarifpluralität?

Die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung der jüngeren Vergangenheit hat die Voraussetzung für mehr Tarifpluralität geschaffen. Im Zuge aktueller Tarifkonflikte im Luftverkehr wird die Macht von Spartengewerkschaften stark kritisiert. Für eine gesetzliche Einhegung der Tarifpluralität sprechen sich die Autoren nicht aus, obwohl die Tarifkonflikte mittlerweile schärfer sind und deren Lösung schwieriger.

Christoph M. Schmidt, Ronald Bachmann\*

## Im Zweifel für die Freiheit: Tarifpluralität ohne Chaos

Die Lebenswirklichkeit am Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Die Ära der homogenen, auf Massenprodukten beruhenden Industriegesellschaft ist vorüber. Unsere maßgeblich wissensbasierte Wirtschaft wird stattdessen durch eine eng verwobene und sich stetig wandelnde Mischung aus Dienstleistungen und Industrie geprägt. Die heutigen Arbeitsbeziehungen sind daher vielschichtig, zumal auch die Erwerbsbevölkerung so heterogen wie nie zuvor ist. Diesen umfassenden Wandel reflektiert das im Juni 2010 gefällte Grundsatzurteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG). Es lässt in einem einzelnen Betrieb die gleichzeitige Geltung mehrerer Tarifverträge zu und hebt damit das bislang in der Rechtsprechung etablierte Prinzip der Tarifeinheit zugunsten möglicher Tarifpluralität auf. Damit wurden jedoch massive Macht- und Wirtschaftsinteressen herausgefordert, so dass sich über die Frage „Tarifeinheit oder Tarifpluralität?“ eine intensive Kontroverse entwickelt hat. Der knapp zweiwöchige Streik der in der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) organisierten Vorfeld-Mitarbeiter des Frankfurter Flughafens rückte die Problematik im Februar 2012 in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Rund 1700 Flugausfälle am größten deutschen Drehkreuz verliehen dem Thema große Brisanz und zwangen die Politik zur Auseinandersetzung mit der Forderung nach einem gesetzlichen Zwang zur Tarifeinheit.

### David gegen Goliath? Spartengewerkschaften und das Tarifikartell

Als Profiteure des BAG-Urteils werden die (potentiellen) Mitglieder von Spartengewerkschaften durch die Stärkung ihrer im Grundsatz festgeschriebenen Koalitionsfreiheit in die Lage versetzt, eine bislang als unzureichend empfundene Vertretung ihrer Interessen künftig leichter in eigener Regie zu korrigieren. Ihnen steht das etablierte Tarifikartell aus Industriegewerkschaften und Arbeitgebern gegenüber, das durch die Präsenz von Spartengewerkschaften als weiterem Verhandlungspartner herausgefordert wird. Es überrascht

angesichts dieser Konstellation nicht, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) in einer gemeinsamen Initiative umgehend auf die veränderte Rechtslage reagierten und den Gesetzgeber aufforderten, den Grundsatz der Tarifeinheit durch einen Eingriff in das Tarif- und Arbeitskampfrecht erneut durchzusetzen.<sup>1</sup>

Diese vermeintliche Allianz der Vernunft konnte sich jedoch nicht durchsetzen, ein gesetzgeberischer Eingriff ist bisher unterblieben. Eine gewisse Rolle beim Widerstand gegen den heftigen politischen Druck der beiden großen Interessenverbände spielte die Empfehlung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), das sprichwörtliche Kind nicht mit dem Bade auszuschütten und die Entwicklung am Arbeitsmarkt zunächst abzuwarten.<sup>2</sup> Dieser Rat, vorerst auf massive gesetzgeberische Eingriffe in das Arbeitsrecht zu verzichten, wurde anschließend durch eine ausführliche Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) untermauert. Dessen empirische Analyse offenbarte zumindest bis zum Ende des Jahres 2011 keine dramatische Zersplitterung des deutschen Tarifsystems.<sup>3</sup>

\* Die Autoren danken Nils aus dem Moore und Anna Talman für wertvolle Beiträge und hilfreiche Kommentare.

1 BDA und DGB – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.): Eckpunktepapier „Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln“ 2010. Internet: [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/files/8D88817A527964D7C12577C9004523BF/\\$file/Eckpunktepapier-BDA-DGB.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/files/8D88817A527964D7C12577C9004523BF/$file/Eckpunktepapier-BDA-DGB.pdf).

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

3 RWI: Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen, RWI Projektberichte, Essen 2011. R. Bachmann, M. Henssler, C. M. Schmidt, A. Talmann: Gefährdung der Solidarität oder Aufbruch in die Moderne? – Die Auswirkungen der Tarifpluralität auf den deutschen Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, im Erscheinen.

**Tabelle 1**  
**Verbände und Berufsgruppengewerkschaften in Deutschland**

	Mitglieder	Gründung	Tarifvertragspartner
Contterm – Fachgewerkschaft deutscher Seehäfen	k.A.	2009	Ja
Deutsche Feuerwehr-Gewerkschaft i.G. (DFeuG)	2000	2011	Nein
Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF)	k.A.	2003	Ja
Gewerkschaft der Servicekräfte (GDS)	350	2010	Nein
Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GdL)	34 000	1867	Ja
Marburger Bund (MB)	107 000	1947	Ja
Neue Assekuranz Gewerkschaft (NAG)	- <sup>a</sup>	2010	Nein
Technik Gewerkschaft Luftfahrt (TGL)	- <sup>b</sup>	2002	Nein
Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO)	< 10 000	1992	Ja
Verband Luftfahrttechnik e.V.	k.A.	2008	Nein
Verband medizinischer Fachberufe (VMF)	k.A.	1963	Ja
Vereinigung Boden e.V.	ca. 1000 <sup>c</sup>	2001	Nein
Vereinigung Cockpit (VC)	8 200	1969	Ja

<sup>a</sup> Eigene Angaben: Ende 2010 „dreistellige“ Mitgliederzahlen. <sup>b</sup> Keine Angaben zu absoluten Mitgliederzahlen; eigene Angaben: vertritt 47% des technischen Personals in der Luftfahrt „gemäß EASA Regularien Teil 66 in der zivilen Luftfahrt“. <sup>c</sup> Ende 2008.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der Gewerkschaften im Internet.

An diesem Befund hat sich seitdem nichts geändert, wie Tabelle 1 dokumentiert. Für 2011 wird mit der Deutschen Feuerwehr-Gewerkschaft (DFeuG) lediglich eine neu gegründete Spartengewerkschaft verzeichnet, im laufenden Jahr ist es bisher zu keinen Neugründungen gekommen. Die von den Befürwortern des gesetzlichen Zwangs zur Tarifeinheit vorgebrachte hohe Dringlichkeit, mit der einem Umschlagen der deutschen Tarifbeziehungen in sprichwörtlich zersätere „englische Verhältnisse“ zu begegnen sei, war offensichtlich nur ein strategisches Mittel des politischen Diskurses, aber in der Sache unbegründet.

Die vermeintlich drohende Flut von Arbeitskämpfen ist derart offensichtlich ausgeblieben, dass sich die Allianz aus DGB und BDA zwischenzeitlich aufgelöst hat. Es ist stattdessen die spektakuläre Auseinandersetzung zwischen der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) und dem Frankfurter Flughafenbetreiber Fraport, welche die politische Diskussion

erneut angefacht hat.<sup>4</sup> Aus der Betrachtung dieses Einzelfalls können jedoch keine grundlegenden Aussagen zur Frage abgeleitet werden, ob im Regime der Tarifpluralität eine Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Tarifsystems droht. Dann, aber auch nur dann, wäre ein Eingreifen des Gesetzgebers nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern sogar geboten. Allerdings wäre mit einem derartigen Eingriff eine erhebliche Beeinträchtigung der Betätigungsfreiheit von Gewerkschaften verbunden. Er sollte daher wohlbegründet sein.

### Drohen „englische Verhältnisse“ in Deutschland?

Eine stichhaltige Begründung für die Intervention des Gesetzgebers müsste zunächst überzeugend darlegen, warum sich Entwicklungen wie im Frankfurter Flughafen-Streik – also massive Lohnsteigerungen für eine kleine Berufsgruppe und ebenso massive Verluste für deren Arbeitgeber – künftig vermehrt auch in anderen Branchen ergeben sollten. Die kritische Frage lautet also, wie wahrscheinlich es ist, dass das Vorgehen der GdF zahlreiche Nachahmer in anderen Branchen finden wird? Zur Beantwortung braucht es ein anderes Instrumentarium als die introspektive Betrachtung durch Arbeits- oder Verfassungsrechtler. Denn die Gründung von und der Beitritt zu Koalitionen sowie das konkrete Verhalten

4 Die Brisanz des Streiks der in der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) organisierten Vorfeld-Mitarbeiter auf dem Frankfurter Flughafen resultierte aus der Tatsache, dass hier eine kleine Gruppe von etwa 200 Beschäftigten in der Lage war, massive Lohnsteigerungen ohne Rücksicht auf ebenso massive Verluste für den Arbeitgeber zu erkämpfen. Die Gewerkschaft konnte Gehaltssteigerungen von bis zu 70% durchsetzen und so das Niveau von Vergleichspersonal am Münchener Flughafen erreichen. Die Vorfeld-Mitarbeiter hatten Anfang Februar 2012 an insgesamt neun Tagen gestreikt und den Ausfall von rund 1700 Flügen in Frankfurt bewirkt. Zwar gelang es dem Flughafenbetreiber Fraport AG, mit Ersatzmannschaften den Großteil des Flugbetriebes aufrechtzuerhalten. Trotzdem schätzte das Unternehmen den ihm entstandenen Schaden auf „einen mittleren einstelligen Millionenbetrag“, die Lufthansa bezifferte den ihr entstandenen Schaden sogar auf „einen zweistelligen Millionenbetrag im oberen Bereich“. Beide Unternehmen prüften die Einreichung von Klagen auf Schadenersatz, haben bisher aber keine Forderungen geltend gemacht. Ende März wies das Arbeitsgericht Frankfurt die Klagen von vier Fluggesellschaften zurück, die Schadenersatz aufgrund eines Fluglotsen-Streiks am Flughafen Stuttgart im April 2009 gefordert hatten. Die Kammer urteilte, dass Gewerkschaften in streitigen Fällen nicht durch das Aufbürden von Haftungsrisiken gelähmt werden dürfen. Die GdF wertete dieses Urteil als Hinweis darauf, dass etwaige Klagen aufgrund des Streiks der Vorfeld-Mitarbeiter in Frankfurt ebenfalls nicht erfolgreich sein dürften; o.A.: Drohender Schadenersatz wegen Streik: GdF-Vorsitzender fürchtet um Existenz seiner Organisation, dts-Agenturmeldung vom 3. März 2012. Internet: [www.finanznachrichten.de/nachrichten-2012-03/22886308-drohender-schadenersatz-wegen-streik-gdf-vorsitzender-fuerchtet-um-existenz-seiner-organisation-003.htm](http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2012-03/22886308-drohender-schadenersatz-wegen-streik-gdf-vorsitzender-fuerchtet-um-existenz-seiner-organisation-003.htm); sowie o.A.: GdF nimmt Fraport-Angebot an. Pressemitteilung 35/2012 der Fraport AG vom 21. März 2012. Internet: [www.fraport.de/content/fraport-ag/de/presse-center/pressemitteilungen/gdf-nimmt-fraport-angebot-an.html](http://www.fraport.de/content/fraport-ag/de/presse-center/pressemitteilungen/gdf-nimmt-fraport-angebot-an.html); o.A.: Keine neuen Streiks: GdF und Fraport erzielen Einigung für Vorfeld, Agenturmeldung von dpa-AFX vom 21. März 2012. Internet: [www.aero.de/news-14730/GdF-und-Fraport-erzielen-Einigung-fuer-Vorfeld.html](http://www.aero.de/news-14730/GdF-und-Fraport-erzielen-Einigung-fuer-Vorfeld.html); o.A.: Fluglotsen haften nicht für Streik. Internet: [www.welt.de/106126199](http://www.welt.de/106126199).

derselben in einer Verhandlungssituation sind komplexe Phänomene der strategischen Interaktion. Diese können nur mit Hilfe eines expliziten Verhaltensmodells, das die jeweiligen Gegebenheiten des Betriebsablaufs als Rahmensetzung berücksichtigt, sinnvoll analysiert werden.

Der Blick in die relevante ökonomische Literatur zeigt, dass die Analyse des Verhaltens von Koalitionen im Verhandlungsprozess recht komplex ist – insbesondere wenn es, wie es bei Tarifverhandlungen der Fall ist, um im Zeitablauf wiederholt auftretende Verhandlungen geht. Die Komplexität der Analyse wird zusätzlich dadurch erhöht, dass die Koalitionen am Arbeitsmarkt keineswegs vorab gegeben sind, sondern sich erst unter dem Eindruck der aus unterschiedlichsten Konstellationen erwachsenden Durchsetzungsmöglichkeiten herausbilden.<sup>5</sup>

Dies gilt insbesondere unter den Bedingungen des deutschen Tarifsystems, das den Zusammenschluss von Koalitionen von Arbeitnehmern explizit von kartellrechtlichen Überlegungen des Wettbewerbsrechts ausnimmt, um deren inhärenter Benachteiligung im Verhandlungsprozess entgegenzuwirken. Durch die Aufgabe des Prinzips der Tarifeinheit ist zunächst grundsätzlich offen, ob die Arbeitnehmer in einem Betrieb oder einer Branche ihrem Arbeitgeber bzw. ihren Arbeitgebern in einer oder in mehreren Koalitionen gegenüber treten.

Wie sie ihre Verhandlungsstrategie durch den Koalitionszuschnitt gestalten, liegt natürlich in erheblichem Maße an dem jeweiligen Betriebsablauf und der Rolle unterschiedlicher Berufsgruppen im Produktionsprozess. Zunächst muss es überhaupt etwas zu verteilen geben. Der Arbeitgeber muss also über eine gewisse Marktmacht verfügen, was in manchen Sektoren stärker als in anderen gegeben sein dürfte. Doch die Frage, ob die Arbeitnehmer lieber getrennt, etwa in zwei Koalitionen, oder in einer gemeinsamen Koalition auftreten, hängt selbst dann noch entscheidend von der wechselseitigen Austauschbarkeit im Produktionsprozess ab. Ist eine Berufsgruppe leicht zu ersetzen, liegen also substitutive Beziehungen vor, dann kann sie durch eigenständiges Auftreten kein bemerkenswertes Drohpotential entwickeln. Arbeitgeber würden es daher nach dem Prinzip „Teile und herrsche“ wohl tendenziell sehr gerne sehen, wenn sie sich den Koalitionen in getrennten Verhandlungen stellen könnten.

Doch sollte es eine – tendenziell höher qualifizierte – Berufsgruppe geben, die im Produktionsprozess als komplementäres Element notwendig und daher nicht oder nur schwierig zu ersetzen ist, eine sogenannte Funktionseelite, dann kann diese bei getrenntem Auftreten ein hohes Drohpotenzial entfalten. Wenn gesetzlicher Zwang zur gemeinsamen Koalition diese

Konstellation verhindert, würden die Arbeitgeber das sicherlich begrüßen. Dies erklärt, warum der BDA sich mit dem DGB zusammengetan hat, um die vermeintliche Katastrophe für das deutsche Tarifsysteem zu verhindern. Es geht vor allem um eine Frage der Verteilung, nicht ums Gemeinwohl.

Unabhängig davon besteht überhaupt kein Bedarf, die Tarifeinheit gesetzlich festzuschreiben: Erstens ist es selten der Fall, dass erhebliche betriebliche Verteilungsspielräume bestehen und daran beteiligte Berufsgruppen kaum ersetzbar sind. Besonders dafür prädestinierte Sektoren sind Gesundheit und Verkehr mit Ärzten und Piloten als personifizierten Funktionseeliten.<sup>6</sup> Diese Überlegungen erklären sowohl die bisherigen Abspaltungsmuster vom dominanten Industrieverbandsprinzip als auch die zurückhaltende Prognose der vorliegenden Studien.<sup>7</sup> Zweitens haben es die etablierten Verhandlungspartner des Tarifkartells in der Hand, wie groß Anreize zur Abspaltung ausfallen. Um entsprechende Tendenzen zu bekämpfen, müsste der DGB nichts anderes tun, als den tatsächlich unverzichtbaren Trägern von Schlüsselfunktionen ein Stück weit entgegenzukommen – sei es hinsichtlich Löhnen oder Arbeitsbedingungen. Den Gesetzgeber braucht es dafür nicht.

### Zwei Modelle für Tarifpluralität ohne Chaos

Selbst wenn man sich dieser Schlussfolgerung nicht anschließen mag, muss man noch lange nicht dem konkreten Vorschlag von BDA und DGB folgen. Im unwahrscheinlichen Fall, dass die Funktionstüchtigkeit des Tarifvertragssystems künftig einmal grundsätzlich gefährdet sein sollte – also weit mehr als durch einen oder mehrere Einzelfälle, mögen diese aus Sicht des Allgemeinwohls noch so beklagenswert sein – bestünde für den Gesetzgeber fraglos die grundsätzliche Verpflichtung, zu deren Wiederherstellung einzuschreiten. Doch heißt dies keinesfalls, dass er dann verpflichtet wäre, die Tarifpluralität zu unterbinden. Vielmehr könnte er einen Weg wählen, einerseits die Tarifpluralität und damit die Betätigungsfreiheit von Koalitionen am Arbeitsmarkt zu bewahren, aber andererseits diejenigen Konsequenzen dieser Pluralität abzuwenden, welche die Funktionsfähigkeit des Systems infrage stellen. Statt das Grundrecht der Koalitionsfreiheit zu beschneiden, sollten aus verfassungsrechtlicher Sicht vergleichsweise milde Anpassungen des Arbeitskämpfrechts in den Blick genommen werden.

Zwei Modelle erscheinen besonders geeignet, um die Tarifverhandlungen mehrerer Gewerkschaften innerhalb eines Betriebes zu regeln. Im „Koordinationsmodell“<sup>8</sup> ist der Arbeitgeber zunächst verpflichtet, mit allen in einem Betrieb

5 H. Horn, A. Wolinsky: Worker Substitutability and Patterns of Unionisation, in: *Economic Journal*, Jg. 98 (1988), H. 391, S. 484-497.

6 RWI, a.a.O.

7 RWI, a.a.O.; R. Bachmann et al., a.a.O.

8 Ebenda.

vertretenen Gewerkschaften zu verhandeln. Arbeitskämpfe wären nach dem „Ultima-Ratio“-Prinzip erst nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren zulässig, dann jedoch für jede dieser Gewerkschaften. Nicht zuletzt hätten Sparten-gewerkschaften einen Anspruch darauf, das Verhandlungsergebnis der „repräsentativen“ Gewerkschaft zu übernehmen. Dadurch lässt sich die für diesen Vorschlag zentrale Regelung rechtfertigen, dass Berufsgewerkschaften während der Laufzeit des Tarifvertrags der insgesamt repräsentativen Industriegewerkschaft nicht streiken dürften. Auf diese Weise würden lange Phasen des Tariffriedens sichergestellt.

Im alternativen „Quorenmodell“<sup>9</sup> dürfte eine Arbeitskampfmaßnahme nur dann erfolgen, wenn sie sich auf einen Tarifvertrag bezieht, der einen bestimmten Mindestanteil der Arbeitsverhältnisse des angestrebten Geltungsbereichs ab-

9 M. Franzen: Arbeitskampf im tarifpluralen Betrieb – Gefahr für das Tarifvertragssystem?, in: ZfA – Zeitschrift für Arbeitsrecht, 42. Jg. (2011), H. 3, S. 647-671.

Hagen Lesch, Lea M. Petters

## Die Konfliktintensität von Tarifverhandlungen bei Tarifpluralität

Seitdem die höchstrichterliche Rechtsprechung im Jahr 2010 den Grundsatz der Tarifeinheit aufgegeben hat, ist eine heftige Diskussion um die Beibehaltung des Prinzips entbrannt.<sup>1</sup> In einer gemeinsamen Initiative haben die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die Bundesregierung zum Handeln aufgefordert und einen gemeinsamen Lösungsvorschlag erarbeitet.<sup>2</sup> Danach soll bei konkurrierenden Tarifverträgen nur der Tarifvertrag anwendbar sein, an den die Mehrzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb gebunden ist. Zudem soll ein solcher repräsentativer Tarifvertrag über seine Laufzeit hinweg eine allgemeine Friedenspflicht sichern. Eine konkurrierende, nicht-repräsentative Gewerkschaft darf demnach erst dann streiken, wenn der repräsentative Tarifvertrag ausgelaufen ist. Der DGB ist inzwischen aus dieser Gemeinschaftsinitiative ausgeschieden und auch die Politik hat bislang nicht reagiert. Die politische Zurückhaltung hat mehrere Ursachen. Neben dem DGB-Ausstieg und rechtlichen Problemen spielt auch eine Rolle,

1 Vgl. F. Bayreuther, M. Franzen, S. Greiner, R. Krause, H. Oetker, U. Preis, R. Rebhahn, G. Thüsing, R. Waltermann: Tarifpluralität als Aufgabe des Gesetzgebers, München 2011.

2 Vgl. BDA und DGB – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.): Eckpunktepapier Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln, Berlin, 4.6.2010.

deckt.<sup>10</sup> Eine sehr kleine Berufsgruppe, wie beispielsweise die Vorfeld-Mitarbeiter am Frankfurter Flughafen, wäre demnach nicht in der Lage, einen gesamten Betrieb durch Streiks in Mitleidenschaft zu ziehen. Auch Sparten-gewerkschaften hätten daher einen Anreiz, durch ihre Organisation eine gewisse Repräsentativität für den jeweiligen Betrieb zu erreichen.

Beide Modelle wären deutlich besser, als ohne Not dem Ruf des Tarifkartells aus DGB und BDA nach einer gesetzlichen Maximallösung zu folgen. Das Tarifsystem als Ganzes ist nicht gefährdet, nur weil einzelne Sparten-gewerkschaften das Grundrecht der Koalitionsfreiheit in Anspruch nehmen. Ohne Vorliegen einer Notsituation kann das Ergebnis der Abwägung nur lauten: Im Zweifel für die Freiheit.

10 M. Franzen, a.a.O. nennt einen Wert zwischen 5% und 25%, der ausgearbeitete Gesetzentwurf von M. Franzen, G. Thüsing, C. Waldhoff (Gesetzentwurf „Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge“ Internet: [www.cfvw.org/stiftung/projektbereich-zukunft-der-arbeit/arbeitskampf/gesetzentwurf](http://www.cfvw.org/stiftung/projektbereich-zukunft-der-arbeit/arbeitskampf/gesetzentwurf)) enthält einen Wert von 15%.

dass schon das Androhen einer gesetzlichen Regelung eine disziplinierende Wirkung entfalten kann und der Gesetzgeber erst einmal beobachten will, wie sich Tarifpluralität auf das deutsche Tarifsystem auswirkt.

Nicht zu übersehen ist, dass die Tarifpluralität kleinen Spezialgewerkschaften eine tarifpolitische Betätigungsfreiheit garantiert, die immer wieder zu Konflikten führt. Trotz der drohenden Regulierung haben sich zuletzt weder die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) noch die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) von Arbeitskampfmaßnahmen zur Durchsetzung tarifpolitischer Ziele abschrecken lassen. Die GDL kämpfte 2011 monatelang für den Abschluss eines Bundes-Rahmen-Tarifvertrags für Lokomotivführer im Personen- und Güterverkehr und bestreikte dabei wiederholt verschiedene Privatbahnen. Die GdF setzte sich im Februar dieses Jahres fast zwei Wochen am Frankfurter Flughafen für eigenständige Tarifverträge der Vorfeldlotsen ein. Die Gewerkschaft rief sogar die Fluglotsen zu einem Unterstützungstreik auf, der gerichtlich untersagt wurde.

### Tarifeinheit als Ordnungsprinzip

Tarifeinheit bedeutet, dass in einem Betrieb nur ein Tarifvertrag gelten soll. Konkurrieren Tarifverträge miteinander, setzt



sich der sachnähere Tarifvertrag durch.<sup>3</sup> Die Sachnähe wird neben dem fachlich-betrieblichen auch durch den räumlichen Geltungsbereich bestimmt. Danach geht der Firmentarifvertrag dem Flächentarifvertrag vor, oder der Tarifvertrag, der den gesamten Betrieb abbildet, der Regelung für eine einzelne Berufsgruppe. In diesem Sinne wird die Tarifeinheit als ein elementares Ordnungsprinzip gesehen. Allerdings steht dieses Prinzip dem Nebeneinander mehrerer konkurrierender Gewerkschaften ebenso wenig entgegen wie dem Abschluss mehrerer Tarifverträge über denselben Regelungsgegenstand (Tarifpluralität). Damit schützt die Tarifeinheit weder vor Gewerkschaftswettbewerb noch vor der Gründung durchsetzungsstarker Spartengewerkschaften. Die seit 2001 einsetzende Entwicklung des tarifpolitisch eigenständigen Auftretens von den oftmals als Spartengewerkschaften bezeichneten Berufsgruppengewerkschaften wie der Vereinigung Cockpit (VC), der GDL oder der GdF war trotz des Grundsatzes der Tarifeinheit möglich.

Die Autonomiebestrebungen der Spartengewerkschaften hingen eng mit dem Wegfall von Monopolrenten in ehemals öffentlichen Unternehmen zusammen. Einige Berufsgruppen, die in spezifischen Berufsverbänden organisiert waren, kündigten die Tarifgemeinschaften mit den großen Branchengewerkschaften auf, weil sie ihre Interessen nicht mehr angemessen vertreten sahen.<sup>4</sup> Je erfolgreicher diese durchsetzungsstarken Spezialgewerkschaften operieren, desto größer wird der Anreiz für tarifpolitisch noch nicht eigenständig agierende Berufsgruppen mit einer betriebswirtschaftlichen Schlüsselstellung, das Modell zu imitieren. Mit der Aufgabe des Grundsatzes der Tarifeinheit in der Rechtsprechung wird dieser Anreiz verstärkt, weil ein Tarifvertrag nicht nur erstritten werden kann, sondern auch angewendet werden darf (und zwar auch dann, wenn er Regelungen für eine Minderheit enthält, die bereits in einem anderen Tarifvertrag geregelt worden sind). Zur Tarifpluralität gehört, dass auch eine kleine Minderheit wie die knapp 200 Vorfeldlotsen am Frankfurter Flughafen einen eigenständigen Tarifvertrag durchsetzen darf. Je mehr Gruppen diesem Beispiel folgen, desto zerklüfteter wird allerdings die Tariflandschaft und desto intensiver wird der Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften.

### Ökonomische Folgen von Gewerkschaftswettbewerb

Bei diesem Wettbewerb sind zwei Formen voneinander zu unterscheiden: der Wettbewerb von Gewerkschaften, die komplementäre Berufsgruppen organisieren, und der Wettbewerb von Gewerkschaften, die substitutive Berufsgruppen

vertreten.<sup>5</sup> Bei einem substitutiven Wettbewerb konkurrieren die Gewerkschaften um dieselben Arbeitnehmer. Dabei können Branchengewerkschaften miteinander konkurrieren, z.B. die Christliche Gewerkschaft Metall und die IG Metall in der Metall- und Elektroindustrie. Es können aber auch Branchen- und Spartengewerkschaften um dieselben Mitglieder konkurrieren, beispielsweise die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und die Unabhängige Flugbegleiter-Organisation (UFO) bei den Flugbegleitern. Verhandeln „substitutive Gewerkschaften“ getrennt, können sie gegeneinander ausgespielt werden. Das liegt daran, dass Gewerkschaften, die um dieselben Arbeitnehmer konkurrieren, nur eine begrenzte Streikmacht haben. Ruft nur eine der beiden Gewerkschaften zum Streik auf, kann der Arbeitgeber mithilfe der nicht streikenden Beschäftigten, die in der konkurrierenden Gewerkschaft organisiert sind, weiter produzieren. Damit kann eine Gewerkschaft nur über den Teil des Gesamtgewinns verhandeln, den sie durch einen Streik verhindern kann. Die Gewerkschaften können ihre Verhandlungsposition allerdings verbessern, wenn sie miteinander kooperieren und eine Tarifgemeinschaft bilden. Die disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs würde dann entfallen.

Bei einem komplementären Wettbewerb konkurrieren die Gewerkschaften um unterschiedliche, im Produktionsprozess nicht austauschbare Arbeitnehmergruppen. Ruft eine Gewerkschaft ihre nicht ersetzbaren Mitglieder zum Streik auf, kann sie den Produktionsablauf vollständig stören. Der Arbeitgeber wird so gezwungen, mit allen Spartengewerkschaften zu verhandeln, ohne dabei die eine gegen die andere ausspielen zu können. Das führt dazu, dass jede Gewerkschaft über den Gesamtgewinn verhandeln kann. Im Vergleich zu dem substitutiven Wettbewerb kommt es zu einer Umverteilung zulasten des Unternehmens und zugunsten der in Berufsgruppen organisierten Arbeitnehmer. Zudem besteht ein Anreiz für alle nicht austauschbaren Berufsgruppen, sich in einer solchen Spartengewerkschaft zu organisieren.

Spartengewerkschaften haben nicht nur eine höhere Streikmacht. Sie unterliegen auch anderen Präferenzen als Branchengewerkschaften. Da sie auf Märkten mit geringerer Wettbewerbsintensität agieren, müssen sie kaum befürchten, dass sich Lohnerhöhungen negativ auf die Beschäftigungschancen ihrer Mitglieder auswirken. Bei Branchengewerkschaften, die in der Regel auf Märkten mit höherer Wettbewerbsintensität agieren, ist der Zielkonflikt zwischen Lohnhöhe und Beschäftigungsniveau jedoch stärker ausgeprägt. Außerdem treffen die durch hohe Lohnsteigerungen angestoßenen Preiswirkungen

3 Vgl. Monopolkommission: Achtzehntes Hauptgutachten 2008/2009, Bundestags-Drucksache 17/2600, S. 335.

4 Vgl. H. Lesch: Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung, in: Industrielle Beziehungen, 15. Jg. (2008), Nr. 4, S. 303-328.

5 Vgl. H. Horn, A. Wolinsky: Worker Substitutability and Patterns of Unionisation, in: Economic Journal, Vol. 98 (1988), S. 484-497; J. Haucap, U. Pauly, C. Wey: Das deutsche Tarifkartell: Entstehung, Stabilität und aktuelle Reformvorschläge aus Sicht der Wettbewerbstheorie, in: R. Ohr (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin, S. 93-143; H. Lesch: Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung, a.a.O., S. 322 ff.

die eigenen Mitglieder umso mehr, je größer eine Gewerkschaft ist. Kleine Spezialgewerkschaften internalisieren daher weniger Preiswirkungen ihrer Lohnabschlüsse als große Branchengewerkschaften.

Die ökonomischen Auswirkungen einer solchen Tarifpluralität können vielfältig sein. Denkbar ist, dass sich die Gewerkschaften gegenseitig überbieten. Schließt eine Gewerkschaft höher ab als eine andere, entstehen Neideffekte und Anreize zur Nachahmung. Um nicht überboten zu werden, können Tarifblockaden entstehen oder es werden Revisionsklauseln vereinbart, die Nachverhandlungen möglich machen. In den betroffenen Unternehmen kommt es häufiger zu Verhandlungen und öfter zu Konflikten. Dies entwertet die tarifvertragliche Friedenspflicht, lässt die Transaktionskosten steigen und mindert die Planungssicherheit. Die Wirkungen von Tarifpluralität beschränken sich aber nicht nur auf Branchen mit Gewerkschaftswettbewerb. Betroffen sind grundsätzlich alle Bereiche einer Volkswirtschaft, in denen absaltungswillige und durchsetzungsstarke Berufsgruppen beschäftigt sind. Schon aus einem organisationspolitischen Interesse heraus wollen Branchengewerkschaften die Abspaltung solcher Berufsgruppen verhindern. Dazu müssen sie ihre solidarische Lohnpolitik aufgeben oder höhere Lohnforderungen stellen. Im ersten Fall würden die Interessen der durchsetzungsstarken Gruppen gezielter befriedigt. Im zweiten Fall würden Lohnsteigerungen durchgesetzt, die hoch genug sind, um diese Gruppen von Abspaltungen abzuhalten. Mit höheren Lohnforderungen nimmt das Konfliktrisiko zu. Zudem richten sich die Lohnunterschiede weniger nach der Leistungsfähigkeit als nach der faktischen Streikmacht einer bestimmten Berufsgruppe.

### Konfliktintensität von Tarifverhandlungen

Deutschland ist jedoch weit von „britischen Verhältnissen“ entfernt – in den 1970er Jahren legten dort mehr als 400 Gewerkschaften regelmäßig das Wirtschaftsleben lahm. Bislang lässt sich weder belegen, dass Spartengewerkschaften dauerhaft höhere Lohnabschlüsse durchsetzen als Branchengewerkschaften, noch, dass die Anzahl der durch Arbeitskämpfe ausgefallenen Arbeitstage stetig ansteigt. Daraus wird abgeleitet, dass eine gesetzliche Verankerung der Tarifeinheit nicht notwendig ist.<sup>6</sup> Es ist aber nicht zu übersehen, dass die Konfliktintensität in Branchen mit Tarifpluralität und Gewerkschaftswettbewerb hoch ist.

Im Folgenden wird dies exemplarisch anhand von Tarifaueinandersetzungen in der Luftfahrt (Luftverkehr und Flug-

sicherung) belegt. Im Luftverkehr kündigte die VC 1999 die Tarifgemeinschaft mit der damaligen Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, die 2001 in ver.di aufging. Zwei Jahre nach Kündigung der Tarifgemeinschaft setzte die VC ihren ersten eigenen Tarifvertrag durch. Gleichzeitig strebte die UFO nach Unabhängigkeit. Sie wurde 2002 von der Deutschen Lufthansa als Tarifpartner anerkannt und setzte dort 2004 erstmals einen vollständigen Tarifvertrag für Flugbegleiter durch. Das Bodenpersonal verfügt zwar auch über einen eigenen Berufsverband (Vereinigung Boden). Die tarifpolitischen Interessen des Bodenpersonals werden aber immer noch von ver.di vertreten. Auch in der Flugsicherung bildete sich eine Berufsgruppengewerkschaft. Im Jahr 2002 kündigte der Verband deutscher Flugbegleiter an, die Kooperation mit ver.di zu beenden und ein Jahr später fusionierte der Verband mit dem Verband Deutscher Flugsicherungs-Techniker und -Ingenieure zur Gewerkschaft der Flugsicherung. Bei der Deutschen Flugsicherung (DFS) betätigt sich die GdF als Einheitsgewerkschaft für alle Tarifmitarbeiter, wobei die Fluglotsen in der Vertretungshierarchie eine Sonderstellung einnehmen. Ver.di hat seinen Einfluss nahezu vollständig verloren. Außerhalb der DFS betätigt sich die GdF bei verschiedenen Flughäfen als Berufsgruppengewerkschaft für Vorfeldlotsen (Mitarbeiter der Vorfeldkontrolle, Vorfeldaufsicht und Verkehrszentrale). Nach dem Tarifeinheitsurteil hat sich die GdF zum Ziel gesetzt, weitere eigenständige Tarifverträge abzuschließen.

Die Luftfahrt ist demnach eine Branche, in der der Gewerkschaftswettbewerb besonders intensiv ausgetragen wird. Seit 2001 hat es eine ganze Reihe von Tarifaueinandersetzungen gegeben, die einen ersten Eindruck über die Konfliktintensität und über den Umgang der Tarifparteien miteinander verschaffen. Insgesamt wurden 14 Tarifaueinandersetzungen tiefer analysiert. Berücksichtigt wurden Tarifverhandlungen zwischen Lufthansa und VC beziehungsweise UFO im Luftverkehr sowie Auseinandersetzungen zwischen der GdF und der DFS beziehungsweise dem Flughafen Stuttgart in der Flugsicherung. Die Auswahl der Konflikte richtete sich danach, wie gut sie dokumentiert werden konnten.

### Tarifkonflikte und Statuskonflikte

Bei der Analyse wurden im ersten Schritt zwei Formen von Konflikten unterschieden: klassische interessenbezogene Tarifkonflikte und organisationspolitische Statuskonflikte.<sup>7</sup> Herkömmliche interessenbezogene Tarifkonflikte beziehen sich auf Entgelt- und Arbeitszeitfragen oder auf qualitative Ziele wie den Abschluss von Tarifverträgen zum demografischen Wandel oder zur Qualifizierung. Hier stehen Sachfragen im

6 Vgl. R. Bachmann, M. Henssler, C. M. Schmidt, A. Talmann: Empirische Analyse der Auswirkungen von Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen, Essen 2011.

7 Vgl. C. Giersch, H. Lesch: Konfliktrisiken in Tarifverhandlungen mit Berufsgewerkschaften, in: Berlin Risk Brief, (2008), Nr. 1, S. 11-13, URL: [http://www.berlin-risk-institute.de/docs/BRB/BERLIN\\_RISK\\_BRIEF\\_No1\\_Mai\\_2008.pdf](http://www.berlin-risk-institute.de/docs/BRB/BERLIN_RISK_BRIEF_No1_Mai_2008.pdf) [Stand: 3.5.2012].

Vordergrund. Statuskonflikte sind Auseinandersetzungen, bei denen offene Machtfragen zwischen den Verhandlungspartnern Sachfragen überlagern.<sup>8</sup> Bei Sparten Gewerkschaften ist die Durchsetzung eines eigenständigen Tarifvertrags ein typischer Statuskonflikt. Kennzeichnend ist, dass die Lösung eine „Entweder-Oder“-Entscheidung verlangt.

Unter den untersuchten Tarifaussensetzungen wurden drei als Statuskonflikte und elf als Tarifkonflikte klassifiziert. Zur Evaluierung der Konflikte wurden in einem zweiten Schritt verschiedene Kriterien herangezogen. Diese Kriterien sollen die Komplexität von Tarifaussensetzungen abbilden, ihren Eskalationsgrad sowie die Fähigkeit der Tarifparteien, Konflikte autonom zu lösen.<sup>9</sup> Zur Bestimmung der Komplexität eines Konfliktes wurden dessen zeitliche Dauer, die Anzahl an vorzeitigen Verhandlungsabbrüchen (einschließlich der Anzahl der für gescheitert erklärten Tarifverhandlungen) und die Häufigkeit von Streikdrohungen ausgewertet. Der Eskalationsgrad wurde anhand der Streikhäufigkeit gemessen. Die Anzahl der Streiks wurde den Indikatoren Arbeitskampfvolumen (Anzahl der streikbedingt ausgefallenen Arbeitstage) und Streikdauer vorgezogen, weil sich das Arbeitskampfvolumen nicht exakt ermitteln ließ, in der Regel nur kurz gestreikt wurde und die Häufigkeit von Streiks besser darüber informiert, wie oft Verhandlungsphasen durch Konfliktphasen unterbrochen wurden. Die Fähigkeit, Konflikte autonom zu regeln, wurde daran gemessen, ob externe Schlichter oder rechtliche Instanzen beansprucht wurden. Ein Aufruf zur Schlichtung deutet darauf hin, dass sich die Tarifparteien nicht autonom einigen können, auf beiden Seiten aber die Bereitschaft zur Lösung des Konflikts besteht. Die Wahl juristischer Mittel steht hingegen eher für eine Verschärfung der Fronten, vor allem auf der Beziehungsebene. Juristische Mittel wurden häufig zur Regelung von Statuskonflikten ergriffen. Indem die Arbeitgeber die Tariffähigkeit von Sparten Gewerkschaften infrage stellten, versuchten sie den Konflikt zu unterdrücken, anstatt ihn zu lösen. Rechtsmittel wurden aber auch bei Tarifkonflikten eingesetzt, beispielsweise in Form einstweiliger Verfügungen gegen angekündigte Streiks.

Die Tabelle 1 fasst die Ausprägungen der verschiedenen Kriterien für die 14 ausgewerteten Konflikte zusammen. Wenn gleich dies nur einen Teil der Tarifkonflikte von Sparten Gewerkschaften skizziert, deuten die Kriterien auf eine hohe Konfliktintensität hin. Dabei scheinen Statuskonflikte konfliktin-

tensiver als Tarifkonflikte zu sein. Die Statuskonflikte dauerten zwischen fünf und 24,5 Monaten. Außerdem gab es zwischen drei und sechs Streikdrohungen. In zwei der drei Konflikte trat eine weitere Eskalation in Form von Streiks ein. Am längsten zog sich der 2003 begonnene Konflikt zwischen der GdF und der Deutschen Flugsicherung hin. Grund hierfür war, dass die Deutsche Flugsicherung sich weigerte, die GdF als tariffähige Gewerkschaft anzuerkennen. Diese offene Statusfrage stand auch beim Konflikt zwischen der GdF und dem Stuttgarter Flughafen im Raum. So mobilisierte die GdF während ihrer Verhandlungen für die Vorfeldlotsen mit dem Flughafen Stuttgart insgesamt fünfmal zu Arbeitskampfmaßnahmen. Neben der Aktivierung der vertretenen Berufsgruppe – den Vorfeldlotsen – rief sie auch die Fluglotsen zu einem Unterstützungstreik auf, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Letztlich wurden die beiden Konflikte aufgelöst, indem die Tariffähigkeit durch die Arbeitsgerichtsbarkeit anerkannt wurde und damit auch der Weg für Streiks frei war. Dies zwang die Arbeitgeberseite zum Einlenken. Auch der Statuskonflikt der Piloten konnte nicht autonom, sondern nur durch Heranziehen eines Schlichters gelöst werden.

In den elf als interessenbezogenen Tarifverhandlungen eingestuften Konflikten konnten sich die Tarifverhandlungspartner zum Teil relativ schnell einigen, beispielsweise in den Verhandlungen der Lufthansa mit der VC 2008 und 2011. Allerdings ist die Bandbreite der Verhandlungsdauer recht groß. Der mittlere Wert liegt bei vier Monaten, der Maximalwert bei 14 Monaten. In acht Konflikten kam es zu Verhandlungsabbrüchen oder die Tarifverhandlungen wurden für gescheitert erklärt. Entsprechend wurden auch recht häufig Streikdrohungen ausgesprochen. Hier liegt der Maximalwert bei fünf Streikdrohungen im Tarifkonflikt zwischen GdL und Deutscher Flugsicherung 2011. Zumeist blieb es aber bei der Streikdrohung. Eine Eskalation in Form eines Arbeitskampfes gab es nur in drei der elf Tarifkonflikte. Bei vier Auseinandersetzungen gelang den Tarifparteien keine autonome Einigung. Hier wurde entweder ein Schlichter bestellt oder es wurde die Arbeitsgerichtsbarkeit eingeschaltet.

Die untersuchten Auseinandersetzungen deuten an, dass Statuskonflikte im Vergleich zu Tarifkonflikten schwieriger zu lösen sind. Um diesen Befund empirisch besser stützen zu können, müssten weitere Konflikte ausgewertet und neben der Luftfahrt auch Krankenhäuser und der Schienenverkehr einbezogen werden, wo ebenfalls Tarifpluralität und komplementärer Gewerkschaftswettbewerb besteht. Beim Marburger Bund, der die Kooperation mit ver.di 2005 kündigte, und bei der Lokführergewerkschaft GdL, die erstmals 2003 einen eigenen Spartenvertrag für das Fahrpersonal forderte, zogen sich die Statuskonflikte ebenfalls über längere Zeiträume hin. Es kam wiederholt zu Arbeitskämpfen und es wurden auch einstweilige Verfügungen gegen angekündigte Streiks erlassen.

8 Vgl. C. Giersch: Konfliktmanagement in Tarifverhandlungen: Alternative Lösungsansätze, in: IW-Gewerkschaftsspiegel, (2012), Nr. 1, S. 2-3, URL: <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/gewerkschaftsspiegel/archiv/beitrag/51635> [Stand: 3.5.2012].

9 Manche Kriterien finden sich auch bei R. Bachmann, M. Henssler, C. M. Schmidt, A. Talmann: Empirische Analyse der Auswirkungen von Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen, a.a.O., S. 46.



Tabelle 1

**Konfliktintensität der Tarifverhandlungen von Spartengewerkschaften in der Luftfahrt**

Form des Konflikts	Jahr	Unternehmen	Beteiligte Gewerkschaft	Betroffene Berufsgruppe	Dauer (in Monaten)	Scheitern und Verhandlungsabbrüche	Streikdrohungen	Streiks	Schlichtungen	Juristische Mittel
Tarifkonflikt	2005	Lufthansa AG	VC	Piloten	9,5	1	1	0	0	0
	2005	DFS	GdF	Fluglotsen	3	0	0	0	0	0
	2005	DFS	GdF	Fluglotsen	3	1	0	0	1	0
	2006	DFS	GdF	Fluglotsen	3	2	4	0	1	0
	2008	Lufthansa AG	VC	Piloten	4	0	0	0	0	0
	2008	Lufthansa AG	UFO	Flugbegleiter	3	2	4	1	0	0
	2009	DFS	GdF	Fluglotsen	4	2	1	0	0	0
	2010	Lufthansa AG	VC	Piloten	14	2	3	1	2	1
	2011	Lufthansa AG	UFO	Flugbegleiter	11,5	1	4	0	0	0
	2011	Lufthansa AG	VC	Piloten	3	0	0	0	0	0
	2011	DFS	GdF	Fluglotsen	6	2	5	1	2	2
					Median	4	1	1	0	0
				Min.	3	0	0	0	0	0
				Max.	14	2	5	1	2	2
Statuskonflikt	2001	Lufthansa AG	VC	Piloten	5	4	6	4	1	0
	2003	DFS	GdF	Fluglotsen	24,5	0	3	0	0	3
	2008	Flughafen Stuttgart	GdF	Vorfeldlotsen	13	1	4	5	0	5
				Median	13	1	4	4	0	3
				Min.	5	0	3	0	0	0
				Max.	24,5	4	6	5	1	5

Anmerkung: VC: Vereinigung Cockpit, DFS: Deutsche Flugsicherung, GdF: Gewerkschaft der Flugsicherung, UFO: Unabhängige Flugbegleiter-Organisation.

Aufgrund des Wegfalls der Tarifeinheit könnten Statuskonflikte künftig häufiger auftreten. Entscheidend ist, in welcher Anzahl sich neue Gewerkschaften gründen, die nach Tariffähigkeit streben und diese auch durchsetzen können. Seit dem Wegfall der Tarifeinheit 2010 ist es zu keinem starken Anstieg der Neugründungen von Gewerkschaften gekommen.<sup>10</sup> Daraus ist jedoch keine Entwarnung ableitbar. Statuskonflikte entstehen nämlich nicht nur durch Neugründungen, sondern auch, wenn die bereits agierenden Spartengewerkschaften ihren Organisationsbereich auf weitere Berufsgruppen ausweiten und für diese ebenfalls eigenständige Tarifverträge durchsetzen wollen, oder, wenn sie bei neuen Arbeitgebern eigenständige Tarifverträge fordern. Dies war in der Vergangenheit bei den Fluggesellschaften ebenso wie bei den Flughäfen und bei den Kliniken zu beobachten, in denen überwiegend Firmentarifverträge existierten.

<sup>10</sup> Vgl. R. Bachmann, M. Henssler, C. M. Schmidt, A. Talmann: Empirische Analyse der Auswirkungen von Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen, a.a.O., S. 28 ff.

Die Auswertung der Luftfahrtbranche zeigt, dass auch Tarifkonflikte von Spartengewerkschaften konfliktintensiv sein können. Spartengewerkschaften müssen sich legitimieren, um den Zuspruch ihrer Mitglieder zu behalten. Das zwingt sie, Abschlüsse durchzusetzen, die die vertretenen Berufsgruppen nicht realisieren könnten, wenn sie in Branchengewerkschaften organisiert wären. Durch diesen organisationspolitischen Bezug wohnt auch künftigen Tarifkonflikten ein hohes Eskalationspotenzial inne. Wie bereits ausgeführt, beschränkt sich dieses Problem nicht allein auf die agierenden Spartengewerkschaften. Es setzt auch die Branchengewerkschaften unter Druck.

**Gesetzlicher Rahmen nötig?**

Es ist eine politische Entscheidung, ob der Gesetzgeber die weitere Entwicklung beobachtet oder die in den Konflikten konkurrierender Gewerkschaften angelegten Probleme frühzeitig durch geeignete Rahmenbedingungen zu minimieren versucht. Die Tarifautonomie setzt dem Gesetzgeber

allerdings enge Grenzen. Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz schützt nach überwiegender juristischer Auffassung auch die Betätigungsfreiheit von Berufsgewerkschaften. Andererseits haben die Konflikte von Spartengewerkschaften ein besonderes Gewicht. Da diese in Bereichen der Daseinsvorsorge agieren, treffen Arbeitskämpfe in besonderer Weise unbeteiligte Dritte. Außerdem hat schon eine Streikdrohung negative wirtschaftliche Auswirkungen, weil sie Konsumenten davon abhalten kann, eine Dienstleistung nachzufragen. Ein solcher Nachfrageausfall kann in den meisten Fällen auch nicht mehr nachgeholt werden.

Die Tarifparteien stehen aber auch unabhängig vom Gesetzgeber in der Pflicht, mit Tarifpluralität verantwortlich umzugehen. Herkömmliche Tarifverhandlungen sind ebenso wie die

einschlägigen Regeln der Schlichtung weitgehend ritualisiert und institutionalisiert. Tarifkonflikte mit Spartengewerkschaften folgen offenbar weniger festen Regeln, ohne dabei irrational zu sein. Das wechselseitige Signalisieren und Demonstrieren der eigenen hohen Konfliktbereitschaft gehört zur Logik von Machtproben, in denen der Verhandlungsgegner zum Einlenken gezwungen werden soll.<sup>11</sup> Mit den üblichen Verhandlungsritualen sind statusbetonte Tarifkonflikte nur schwer beizulegen. Es ist daher an der Zeit, über neue Formen eines Konfliktmanagements in Tarifverhandlungen nachzudenken.

11 Vgl. C. Giersch, H. Lesch: Konfliktisiken in Tarifverhandlungen mit Berufsgewerkschaften, a.a.O., S. 13.

Justus Haucap

## Tarifeinheit nicht durch Gesetz verankern

Das Flächentarifsystem, das die Arbeitsmarktordnung in der Bundesrepublik über Jahrzehnte hinweg entscheidend geprägt hat, ist zwar noch immer das dominante Modell zur Regelung von Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland, doch es befindet sich auf dem Rückzug.<sup>1</sup> Nach Daten des IAB Betriebspanels ist die Bindung an Flächentarifverträge in West- und Ostdeutschland seit Jahren rückläufig, und zugleich ist ein kontinuierlicher Rückgang der Mitgliederzahlen bei den DGB-Gewerkschaften festzustellen.<sup>2</sup> Die Gründe für diese Erosion des Flächentarifsystems sind vielfältig. Zum einen spielen Makrotrends wie der fortschreitende Wandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft sowie die Globalisierung eine Rolle, denn durch letztere stehen auch Gewerkschaften und Modelle der Arbeitsmarktorganisation indirekt über die internationalen Produktmärkte (zumindest bei handelbaren Gütern) im Wettbewerb. Zum anderen haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen – durchaus auch als Reaktion auf die genannten Entwicklungen – verändert. Die Erosion des Flächentarifsystems zeigt sich erstens anhand von Öffnungsklauseln, mit denen tariflich geregelte Arbeitsbedingungen flexibilisiert werden können, sowie an der zunehmenden Bedeutung von Zeitarbeitsverhältnissen, die

für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sorgen. Zweitens hat sich auch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Tarifpluralität erheblich gewandelt: Der Zehnte Senat des Bundesarbeitsgerichts hat sich mit Beschlüssen vom 23. Juni 2010 der vom Vierten Senat im Anfragebeschluss vom 27. Januar 2010 dargelegten Rechtsauffassung angeschlossen und den Grundsatz „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ aufgegeben. Seitdem können auch in einem Betrieb mehrere Tarifverträge anwendbar sein.

Als Reaktion auf die geänderte Rechtsprechung haben DGB und Arbeitgeber in der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) einen Schulterchluss vollzogen und nur eine Woche nach dem oben genannten Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 23.6.2010 den Gesetzgeber aufgefordert, „das vom Bundesarbeitsgericht anerkannte Prinzip der Pluralität von Tarifverträgen, das in Zukunft eine Zersplitterung der tariflichen Arbeitsbedingungen im Betrieb auslösen kann, (...) durch eine gesetzliche Regelung wieder zu dem bisher geltenden Prinzip der Tarifeinheit „ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ zurückzuführen“.<sup>3</sup> Auf der anderen Seite pochen jedoch die neuen Tarifakteure wie Spartengewerkschaften und Christliche Gewerkschaften auf ihr grundgesetzlich verankertes Selbstbestimmungsrecht.

Auf die Erosion des Flächentarifvertrages hat der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber einerseits mit der Allgemeinverbindlicher-

1 Vgl. J. Haucap, U. Pauly, C. Wey: Das deutsche Tarifkartell: Entstehung, Stabilität und aktuelle Reformvorschläge aus Sicht der Wettbewerbstheorie, in: R. Ohr (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin 2007, S. 93-143; Monopolkommission: 18. Hauptgutachten: Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen, Bonn 2010, Tz. 902 ff.; A. Göddeke, J. Haucap, A. Herr, C. Wey: Stabilität und Wandel von Arbeitsmarktinstitutionen aus wettbewerbsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 44. Jg. (2011), H. 1-2, S. 143-154.

2 A. Göddeke et al., a.a.O.

3 Vgl. <http://www.arbeitgeberverband.com/home/single-news/article/auf-ruf-von-arbeitgebern-in-der-bda-und-gewerkschaften-im-dgban-den-gesetzgeber-schaffung-eines-ges-1/>.

klärung verschiedener Mindestlöhne reagiert. Eine Gesetzesinitiative zur Einhebung der Tarifpluralität andererseits scheint vor der nächsten Bundestagswahl jedoch unwahrscheinlich, zumal da der DGB im Juni 2011 aus der gemeinsamen Initiative von BDA und DGB zur Schaffung eines Gesetzes über die Tarifeinheit ausgestiegen ist. Nicht weniger wahrscheinlich ist allerdings, dass die öffentliche Debatte um ein solches Gesetz beim nächsten Streik einer Spartengewerkschaft auch wieder aufflammen wird.

Die Monopolkommission<sup>4</sup> hat sich in ihrem 18. Hauptgutachten bereits relativ detailliert mit möglichen Optionen zur Einhebung der Tarifpluralität auseinandergesetzt und noch einmal explizit herausgestellt, dass gesetzliche und richterrechtliche Bestimmungen dem grundgesetzlichen Rahmen zu folgen haben. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG gewährleiste zwar „das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“, doch sei auch klar, dass diese im Grundgesetz verbürgte Koalitionsfreiheit nicht ubiquitär ohne jede Einschränkung gelten kann. „Neben der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers müssen gegenläufige Verfassungsgehalte aufgrund des Gebots der praktischen Konkordanz zum Ausgleich gebracht werden“, so die Monopolkommission.<sup>5</sup> Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung komme es dabei wesentlich auf den Gegenstand der gesetzlichen Regelung an. Dabei nehme die Wirkkraft des Grundrechts in dem Maße zu, in dem eine Materie aus Sachgründen am besten von den Tarifvertragsparteien geregelt werden kann, weil sie nach der dem Art. 9 Abs. 3 GG zugrunde liegenden Vorstellungen des Verfassungsgebers die gegenseitigen Interessen angemessener ausgleichen können als der Staat. Das gilt grundsätzlich vor allem für die Festsetzung der Löhne und der anderen materiellen Arbeitsbedingungen.

Wichtig ist jedoch, dass das Grundrecht der Koalitionsfreiheit mit den verfassungsrechtlich ebenfalls geschützten Interessen Dritter in einen angemessenen Ausgleich gebracht wird. Zu bedenken sind hier unter anderem

1. die Interessen von Arbeitslosen, sofern diesen durch eine gesetzlich verordnete Tarifeinheit der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert wird (Art. 12 Abs. 1 GG),
2. die Interessen von weniger leistungsfähigen Beschäftigten, sofern hohe Löhne deren Arbeitsplätze im Besonderen gefährden (Art. 12 Abs. 1 GG),
3. die Interessen (a) der Arbeitgeber und (b) anderer indirekt betroffener Unternehmen, deren Betrieb im Streikfall lahmgelegt wird und die insoweit in ihrer Gewerbefreiheit eingeschränkt werden (Art. 2 Abs. 1 GG), und
4. die Nachfrager nach den von einem Arbeitskampf betroffenen Leistungen, da diese durch die Überwälzung

höherer Löhne auf die Produktpreise und aufgrund von Streikaktivitäten regelmäßig negativ betroffen sind (Art. 2 Abs. 1 GG).

Insofern ist bei jeglichem gesetzgeberischen Handeln sorgfältig abzuwägen, wie ausgeprägt der identifizierte Handlungsbedarf tatsächlich ist und welche Konsequenzen für direkt und indirekt betroffene Individuen und Organisationen zu erwarten sind. Um dies besser zu verstehen, ist es sinnvoll zu analysieren, welche Rolle die Tarifpluralität heute faktisch spielt, welche Konsequenzen dies hat und welche Entwicklungen zu erwarten sind.

### Entwicklung der Tarifpluralität

Der Trend zur Gründung von Spartengewerkschaften, in denen sich insbesondere komplementäre Berufsgruppen derselben Branche organisieren, ist in Deutschland erst im letzten Jahrzehnt wirklich zu beobachten, nachdem sich DAG, DPG, HBV, IG Medien und ÖTV zu ver.di zusammengeschlossen haben. Im Anschluss an diese Fusion zu einer Großgewerkschaft hat Cockpit als Gewerkschaft der Piloten die bis dahin geltende Tarifgemeinschaft aufgekündigt, sodass die Piloten heute ihre Löhne separat aushandeln. Ebenso haben die Lokführer, die in der Gewerkschaft der Lokführer (GdL) organisiert sind, die lange bestehende Tarifgemeinschaft mit Transnet und ver.di aufgekündigt. Als Ärztegwerkschaft hat der Marburger Bund 2005 ver.di die Verhandlungsvollmacht entzogen, sodass die Verhandlungsgemeinschaft mit ver.di beendet wurde.

Ganz allgemein konzentriert sich das Phänomen der Spartengewerkschaften in Deutschland bisher auf den Verkehrs- und Gesundheitssektors. Es betrifft damit vor allem Branchen, in denen nur ein eingeschränkter Wettbewerb herrscht und sich Lohnerhöhungen aufgrund einer relativ preisunelastischen Nachfrage weitgehend auf Endkunden überwälzen lassen. Im Gesundheitssektor kommt hinzu, dass jeder einzelne Nachfrager zwar auch Beitragszahler ist, seine Nachfrage aber kaum in seinen Krankenkassenbeiträgen reflektiert wird und somit die Nachfrage besonders preisunelastisch ist.

Die Zahl der tariffähigen Berufsgewerkschaften ist jedoch nach wie vor klein, da es schwierig ist, in den Kreis der durchsetzungsfähigen Konkurrenzgewerkschaften aufzusteigen.<sup>6</sup> Dies gilt im Übrigen auch für die Christlichen Gewerkschaften, die als Branchengewerkschaften in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie, im Zeitarbeitsgewerbe, im Handwerk und im Bankensektor eine gewisse Bedeutung haben, anders als die Spartengewerkschaften jedoch in aller Regel die DGB-Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen nicht über-, sondern unterbieten und konzessionsbereiter als diese sind.

<sup>4</sup> Monopolkommission, a.a.O., Tz. 1001 ff.

<sup>5</sup> Ebenda, Tz. 1006.

<sup>6</sup> Vgl. detailliert J. Haucap et al., a.a.O.

## Theoretische Erklärungsmuster für das Aufkommen von Spartengewerkschaften

Ökonomisch kann die Gründung von Spartengewerkschaften erstens mit der Theorie kollektiver Handlungen von Olson<sup>7</sup> erklärt werden. Spartengewerkschaften haben relativ homogene Mitgliedsstrukturen und Interessen. Zudem haben sie im Vergleich zu ihrer Verbandsstärke oftmals eine relativ große Streikmacht. Innerhalb von großen heterogenen Gewerkschaften haben kleine homogene Gruppen dagegen oft Probleme bei der Durchsetzung ihrer Spezialinteressen. Daher haben diese Gruppen einen Anreiz eigene Interessenvertretungen zu bilden. Das verstärkte Wirken von Spartengewerkschaften ist demzufolge auf eine erfolgreichere, speziell auf Bedürfnisse einzelner Berufsgruppen zugeschnittene Interessenvertretung im Vergleich zu großen heterogenen Einheitsgewerkschaften zurückzuführen. Anders ausgedrückt ist davon auszugehen, dass gerade nach der Fusion von fünf Gewerkschaften zu ver.di sich kleine homogene Gruppen nicht mehr hinreichend in der sehr heterogenen Struktur der Großgewerkschaft ver.di repräsentiert gesehen haben.

Die politökonomische Theorie Olsons sowie die Tatsache, dass ein Großteil der Spartengewerkschaften im Umfeld der Großgewerkschaft ver.di entstanden ist, werden jedoch oft übersehen und stattdessen wird auf die industrieökonomisch angelegte Theorie von Horn und Wolinsky<sup>8</sup> verwiesen. Denn zweitens kann, wie von Horn und Wolinsky<sup>9</sup> sowie Dowrick<sup>10</sup> dargelegt, die Bildung von Spartengewerkschaften als ein Mittel der Rentenaneignung durch Berufsgruppen erklärt werden, deren Aktivität komplementär zu anderen Arbeitsleistungen im Produktionsprozess ist. Damit kann eine Berufsgruppe, wie etwa die Lokführer im Bahnbetrieb oder die Fluglotsen im Luftverkehr, im Falle der Nichteinigung mit dem Stillstand des gesamten Betriebs drohen. Die Berufsgruppe berücksichtigt dabei, dieser Theorie folgend, nicht die negativen externen Effekte des Streiks auf andere Beschäftigtengruppen. Hieraus ergibt sich unmittelbar ein Abspaltungsanreiz, weil jede komplementäre Berufsgruppe ihren Anteil an der zur Verfügung stehenden Rente maximiert, wenn sie alleine verhandelt.<sup>11</sup> Ungeklärt bleibt diesen Theorien zufolge jedoch, warum manche komplementären Berufsgruppen in einer Branchengewerkschaft verbleiben wollen und warum der Abspaltungsanreiz oft einseitig bei einer komplementären Berufsgruppe liegt (während die Branchengewerkschaft eine

Abspaltung bekämpft). Der Ansatz von Horn und Wolinsky<sup>12</sup> betrachtet dort erstens nur Berufsgruppen, die in ihrer Struktur und Verhandlungsstärke völlig symmetrisch sind. Und zweitens wird bei Horn und Wolinsky<sup>13</sup> auch ausgeschlossen, dass Berufsgruppen zwar in ihrem jeweiligen Unternehmen komplementär sind, diese allerdings über die Konkurrenz auf den Produktmärkten im indirekten Wettbewerb miteinander stehen, wie dies z.B. bei Piloten der Fall ist.

Um diese Lücken zu schließen, hat Göddeke<sup>14</sup> verschiedene institutionelle Lohn-Verhandlungsmechanismen (vgl. Abbildung 1) analysiert und den Ansatz von Horn und Wolinsky<sup>15</sup>, in dem ein Monopol betrachtet wird, um Wettbewerb auf dem Produktmarkt und unterschiedliche Verhandlungsstärken verschiedener Berufsgruppen erweitert. In dem Modell von Göddeke<sup>16</sup> organisieren sich zwei Berufsgruppen entweder branchenweit (III und IV) oder auf Firmenebene (I und II) in Spartengewerkschaften, während die zwei Unternehmen in Cournot-Wettbewerb auf dem Produktmarkt stehen. Dabei verhandeln die Gewerkschaften entweder getrennt (I und III) oder gemeinsam (II und IV) mit den beiden Unternehmen oder einem branchenweiten Arbeitgeberverband. Es zeigt sich, dass Unternehmen dezentrale Verhandlungen auf Firmenebene mit Tarifeinheit (II) allen anderen Lösungen vorziehen. In diesem Fall resultiert auch die höchste Beschäftigung, da der negative externe Effekt einer Lohnerhöhung für eine Gruppe von Arbeitnehmern auf die Löhne der anderen Gruppe internalisiert wird und sich insgesamt niedrigere Löhne ergeben.

Aus Sicht der Gewerkschaften ist dagegen nicht eindeutig, welches der vier Verhandlungsmodelle vorzuziehen ist, da sowohl Lohnhöhe als auch Beschäftigungslevel den Nutzen bestimmen und vieles von Parameterkonstellationen, wie der Verhandlungsstärke der einzelnen Spartengewerkschaften, abhängt. Es zeigt sich aber, dass Spartengewerkschaften bei Verhandlungen auf Firmenebene einen geringeren Wohlfahrtsverlust und höhere Gewinne implizieren als bei Verhandlungen auf Branchenebene. Zugleich ist die Verhandlungsstärke der einzelnen Spartengewerkschaften dafür entscheidend, ob es für die Gewerkschaften vorteilhaft ist, getrennt oder gemeinsam mit den Unternehmen zu verhandeln. Das Aufkommen von Spartengewerkschaften ist insbesondere problematisch in monopolistisch geprägten Branchen. In Sektoren mit funktionsfähigem Wettbewerb auf den Produktmärkten ist die Verhandlungsmacht einer Spartengewerkschaft vis-à-vis dem einzelnen Unternehmen hingegen begrenzt. Anders ausgedrückt ist nicht zu erwarten, dass es

7 M. Olson: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1965.

8 H. Horn, A. Wolinsky: *Worker Substitutability and Patterns of Unionisation*, in: *The Economic Journal*, 98. Jg. (1988), S. 484-497.

9 Ebenda.

10 S. Dowrick: *Enterprise Bargaining, Union Structure and Wages*, in: *Economic Record*, 69. Jg. (1993), Nr. 207, S. 393-404.

11 Vgl. auch H. Lesch: *Spartengewerkschaften: Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung*, in: *Industrielle Beziehungen*, 15. Jg. (2008), H. 4, S. 303-328.

12 H. Horn, A. Wolinsky, a.a.O.

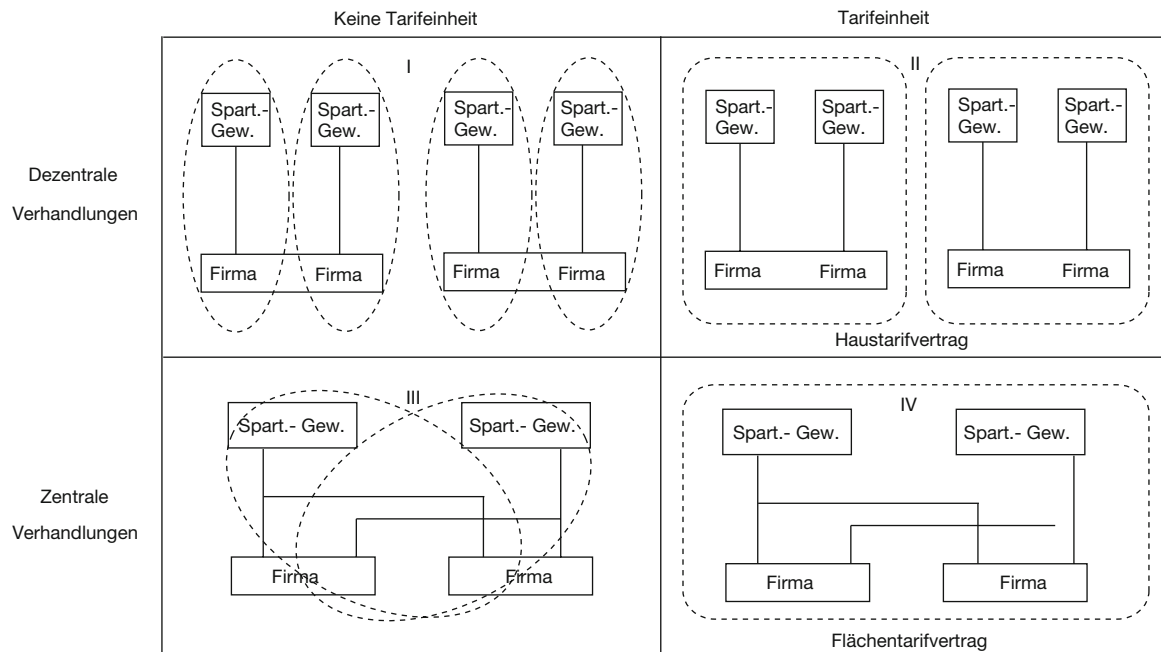
13 Ebenda.

14 A. Göddeke: *The Influence of Heterogeneous Bargaining Strengths on Optimal Wage Negotiations*, 2010, verfügbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1617642>.

15 H. Horn, A. Wolinsky, a.a.O.

16 A. Göddeke, a.a.O.

Abbildung 1  
Lohn-Verhandlungsmechanismen nach Göddeke



in der Metall- und Elektroindustrie oder anderen Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen, zur Herausbildung von Spartengewerkschaften kommen wird.

### Handlungsoptionen

Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage nach dem wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf für die Branchen, die nicht von funktionsfähigem Wettbewerb gekennzeichnet sind und auf denen sich Spartengewerkschaften gebildet haben. Die Monopolkommission<sup>17</sup> hat dazu verschiedene Handlungsoptionen analysiert. Eine Möglichkeit, um die aus den ungleichen gewerkschaftlichen Machtverhältnissen resultierenden Nachteile zu verringern, bestünde darin, zeitlich synchronisierte Tarifverhandlungen verbindlich vorzugeben. Diese Lösung belässt den Tarifparteien ihre inhaltliche Unabhängigkeit, erfordert aber eine zeitliche Koordination. Somit wird das Verhandeln einer starken Spartengewerkschaft zulasten einer anderen Gewerkschaft erschwert und Streikaktivitäten werden gebündelt, sodass zeitlich versetzte fortlaufende Streikaktivitäten verschiedener Gewerkschaften unterbunden werden. Für eine zeitliche Koordination von Tarifverhandlungen müssten jedoch auch die Laufzeiten der Tarifverträge einheitlich sein. Zumindest müsste solange eine Friedenspflicht für die eine Gewerkschaft gelten, wie der Tarifvertrag der anderen Gewerkschaft noch Gültigkeit hat. Die Eingriffsintensität in die Tarifautonomie ist hier zwar nicht sehr stark,

allerdings ist auch die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme eher ungewiss.

Im Vergleich dazu bedeuten explizite Kooperationspflichten einen stärkeren Eingriff in die Tarifautonomie. Bei verbindlichen Kooperationspflichten müssten sich alle beteiligten Gewerkschaften vor den Tarifverhandlungen auf abgestimmte Forderungen verständigen. Damit kann das Verhandeln einer starken Spartengewerkschaft zulasten einer anderen Gewerkschaft erschwert und Streikaktivitäten gebündelt werden. Allerdings handelt es sich hier um ein „Zwangskartell“ in Form einer „Zwangstarifgemeinschaft“, sodass ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 GG wahrscheinlich ist. Fraglich ist auch, welche Folgen sich ergeben sollten, wenn es zu keiner Einigung unter den Gewerkschaften kommt.

Ein weiterer Vorschlag ist ein zwingend vorzuschaltendes Schlichtungsverfahren im Falle eines drohenden Streiks. Dies mindert insbesondere die angesprochenen Probleme auf den Verkehrs- und Gesundheitsmärkten, auf denen nicht nur erhebliche Streikschäden auftreten, sondern Lohnzuwächse wie ein Automatismus durch höhere Subventionen und/oder Krankenkassenbeiträge aufgefangen werden können. Gestreikt werden darf gemäß dieser Option erst dann, wenn der Schlichtungsspruch gefallen und abgelehnt worden ist. Ein solches Schlichtungsverfahren erscheint gegebenenfalls in Bereichen der Daseinsvorsorge sinnvoll, da hier eine außerordentliche Betroffenheit der Allgemeinheit herrscht, die aufgrund von unvollständigem Wettbewerb oft nicht auf andere Anbieter ausweichen kann. Umstritten ist allerdings, ob eine

<sup>17</sup> Monopolkommission, a.a.O.



solche Änderung des Arbeitskampfrechts grundgesetzkonform umsetzbar ist.

Die Einhegung der durch Tarifpluralität entstandenen Machtpotenziale ist ferner durch eine Missbrauchsaufsicht denkbar. Die Monopolkommission<sup>18</sup> hat darauf hingewiesen, dass bereits heute die kartellrechtlichen Missbrauchsvorschriften die Erhebung und Durchsetzung grob unverhältnismäßiger Streikforderungen und Tarifabschlüsse verbieten, wenn diese Auffassung auch juristisch umstritten ist. Zugleich stellt auch die bisherige Rechtsprechung der Arbeitsgerichte bereits regelmäßig auf die Verhältnismäßigkeit von Streiks ab.

### Fazit

Wenngleich die Tarifpluralität für die betroffenen Unternehmen nicht unproblematisch ist, ist eine gesetzliche Wiederherstellung der Tarifeinheit verfassungsrechtlich ein höchst problematischer Eingriff in die durch das Grundgesetz geschützte Koalitionsfreiheit. Zu konzedieren ist zwar, dass Tarifpluralität bei komplementären Arbeitskräften in wettbewerbsarmen Branchen mit preisunelastischer Nachfrage ein Hochschaukeln der Löhne und eine Überwälzung auf die Produktpreise zulasten der Verbraucher bedingen kann. Ökonomisch ist aber auch ein Ausschalten des Wettbewerbs unter Gewerkschaften nicht unproblematisch, da gerade in Großgewerkschaften eine Repräsentation sehr heterogener Interessen schwierig ist und im Fall von ver.di wiederholt misslungen zu sein scheint. Festzuhalten ist auch, dass in Branchen, in denen funktionsfähiger Wettbewerb auf den Produktmärkten besteht, ein Herausbilden von Spartengewerkschaften weit aus weniger wahrscheinlich ist als in den bisher betroffenen Sektoren. Bachmann et al.<sup>19</sup> und die Monopolkommission<sup>20</sup> haben auch aus diesen Gründen empfohlen, den Status quo zunächst beizubehalten und die Tarifeinheit nicht durch Gesetz zu verankern. In einer Gesamtschau der theoretischen Analysen und der empirischen Befunde sowie vor dem Hintergrund des grundgesetzlich verbürgten Rechts der positiven und negativen Koalitionsfreiheit ist diese Empfehlung nach wie vor richtig. Sollte sich herausstellen, dass es zu einer erheblichen Ausweitung von Streikaktivitäten und damit verbundenen Streikschäden kommt, wäre gegebenenfalls über eine Anpassung des Streikrechts z.B. in Bereichen der Daseinsvorsorge nachzudenken,<sup>21</sup> damit nicht unbeteiligte Dritte durch Streikparteien in Geiselschaft genommen werden können. Heute ist es für einen solchen Schritt aber sicher zu früh.

18 Monopolkommission, a.a.O.

19 R. Bachmann, M. Henssler, C. M. Schmidt, A. Talmann: Gefährdung der Solidarität oder Aufbruch in die Moderne? Die Auswirkungen der Tarifpluralität auf den deutschen Arbeitsmarkt, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2012.

20 Monopolkommission, a.a.O.

21 Vgl. ebenda, Tz. 1032.

## Die Autoren des Zeitgesprächs



**Prof. Dr. Christoph M. Schmidt** ist Präsident des RWI, lehrt Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum, ist Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Research Fellow des IZA.



**Dr. Ronald Bachmann** ist stellvertretender Leiter des Kompetenzbereichs „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“ am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen und Research Fellow des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn.



**Dr. Hagen Lesch** ist Leiter des Kompetenzfeldes „Strukturwandel, Verteilung, Lohnfindung“ am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



**Lea M. Petters, B.Sc.**, ist Forschungsassistentin am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.



**Prof. Dr. Justus Haucap** lehrt an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, ist Vorsitzender der Monopolkommission in Bonn und Präsident von Econwatch.