

Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik: Konsequenzen für das System etablierter Arbeitsbeziehungen

Keller, Berndt

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, B. (2020). Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik: Konsequenzen für das System etablierter Arbeitsbeziehungen. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 27(4), 437-460. <https://doi.org/10.3224/indbez.v27i4.05>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Berndt Keller**

Berufsgewerkschaften als autonome Akteure der Tarifpolitik. Konsequenzen für das System etablierter Arbeitsbeziehungen**

Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt in multidisziplinärer Perspektive Berufsgewerkschaften als neue, unabhängig-autonome Akteure der Tarifpolitik. Im Mittelpunkt stehen drei Fragestellungen: Wie kann ihre Mutation von Berufsverbänden zu Berufsgewerkschaften nicht nur beschrieben, sondern auch theoretisch erklärt werden? Wie sind aktuelle Entwicklungen, wie gesetzliche Regelungen sowie freiwillig-autonome Vereinbarungen der Verbände, einzuordnen? Welche Konsequenzen hat ihre Etablierung für die bestehenden Arbeitsbeziehungen auf Makro- und Branchenebene? – Bei der Unterscheidung zwischen ökonomischen und organisatorischen Zielen zeigt der Beitrag, dass Berufsgewerkschaften in besonderem Maße ihre organisationspolitischen Eigeninteressen der dauerhaften, rechtlichen und faktischen Anerkennung als autonom-unabhängige Tarifpartner durchsetzen konnten.

Schlagwörter: Berufsgewerkschaften, sektorale Arbeitsbeziehungen, Tarifeinheit, Tarifpluralität, Organisationspolitik

Trade unions as autonomous actors in collective bargaining. Consequences for the system of established employment relations

Summary

The article deals with professional trade unions as new, independent-autonomous actors in collective bargaining from a multidisciplinary perspective. The focus is on three questions: How can their mutation from professional associations to trade unions not only be described, but also theoretically explained? How are current developments, such as legal regulations and voluntary autonomous agreements of the associations, to be classified? What are the consequences of their establishment for existing employment relations at macro and sectoral level? – In distinguishing between economic and organisational objectives, the article demonstrates that professional trade unions have been able in particular to assert their organisational self-interests in the permanent, legal and factual recognition as autonomous – independent collective bargaining partners.

* Prof. (em.) Dr. rer. soc. Berndt Keller, Windscheidstr. 22, D-45147 Essen.
E-Mail: Berndt.Karl.Keller@uni-konstanz.de

** Artikel eingegangen: 22.05.2020. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 14.08.2020

Keywords: professional unions, sectoral industrial relations, collective bargaining unity, collective bargaining plurality, organisational policy. JEL: J39, J51, J53, Z13

1 Einleitung und Problemstellung

Im Mittelpunkt des Beitrags stehen nicht sämtliche, sondern ausschließlich diejenigen Berufsgewerkschaften, die sich seit den frühen/mittleren 2000er Jahren als neue korporative Akteure (im Sinne von Coleman, 1979, 1990) der Arbeitsbeziehungen, insbesondere der Tarifpolitik, etablieren konnten. Dabei geht es uns weder um die frühen Phasen dieser Entwicklung (zusammenfassend Schroeder, Kalass, & Greef, 2011) noch um einzelne Berufsgewerkschaften (Greef, 2012, 2018; Kalass, 2012), sondern um Erklärungen sowie systemische Folgen ihres Erstarkens. Nach einem kurzen, für die weitere Analyse wichtigen Überblick über relevante Verbandsstrukturen (Kap. 2) stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

- Wie können wir die unerwartete, aber erfolgreiche Mutation von Berufsverbänden zu Berufsgewerkschaften nicht nur beschreiben, sondern mit Hilfe von Theorien der Arbeitsbeziehungen sowie des Arbeitsmarktes erklären (Kap. 3)?
- Wie sind aktuelle Entwicklungen (u.a. Einführung des Tarifeinheitsgesetzes, freiwillig-autonome Vereinbarungen von Tarifparteien) einzuordnen (Kap. 4)?
- Welche Konsequenzen hat ihre Etablierung für die bestehenden Arbeitsbeziehungen auf der Makro- und/oder Branchenebene (Kap. 5)?

Wir nehmen nicht, wie häufig in der kontroversen Auseinandersetzung üblich, eine juristische Perspektive ein (zusammenfassend Schwarzwälder, 2013; Däubler, 2015; Däubler & Beppler, 2016), sondern wählen die multidisziplinär ausgerichtete Perspektive der Arbeitsbeziehungen sowie der häufig vernachlässigten Organisationstheorien (Pfeffer & Salancik, 2003). Gemäß den formulierten Fragestellungen geht es uns in der Terminologie der Verbandsforschung vor allem um die Einfluss-, weniger um die Mitgliedschaftslogik. Wir argumentieren, soweit wie möglich, auf explikativer, nicht auf normativer Ebene.¹

2 Berufsgewerkschaften: Ein Überblick

Am Anfang steht ein bewusst knapp gehaltener Überblick über die derzeit tarif- und berufspolitisch aktiven Berufsgewerkschaften im Sinne der Präsentation einiger, für die Behandlung der genannten Fragestellungen relevanter ‚stilisierter Fakten‘ (ausführlich Keller,

1 Zur Terminologie (im Sinne von Nominal-, nicht Realdefinitionen): Wir verwenden in Übereinstimmung mit der einschlägigen Literatur durchgängig den Begriff Berufsverband für die Phasen *vor* der offiziellen Anerkennung als eigenständige Tarifpartei, den Begriff Berufsgewerkschaft ausschließlich für die Phasen *nach* der durchgesetzten Anerkennung; Streikfähigkeit und -bereitschaft bzw. die Fähigkeit, eigenständige Tarifverträge zu schließen, sind wesentliche Definitionsmerkmale dieser substantiellen organisatorischen Transformation. Weiterhin verwenden wir im Gegensatz zu anderen Arbeiten (Lesch, 2015a, 2016) weder den Begriff Spartengewerkschaften, da er keine trennscharfe Abgrenzung erlaubt, noch den Begriff Splittergewerkschaften, der normative Konnotation aufweist.

2017).² Nach dem Zusammenschluss mehrerer Gewerkschaften zu Multibranchengewerkschaften in den 1990er Jahren (Keller, 2004) war das Erstarren der Berufsgewerkschaften die wichtigste Änderung der Organisationsstrukturen auf Arbeitnehmerseite in den 2000er Jahren.

Tabelle 1: Mitgliederzahlen und Organisationsgrade³

Verband	Mitgliederzahlen	(Brutto-)Organisationsgrade
Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF)	3 800	sehr hoch (80%) bei Fluglotsen; unbekannt bei Vorfeldlotsen
Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL)	34 000	80% der Triebwagenführer sowie >60% des Zugpersonals
Marburger Bund	127 000	70% bundesweit
Unabhängige Flugbegleiterorganisation (UFO)	10 000	über alle Fluggesellschaften ca. 25%
Vereinigung Cockpit (VC)	9 600	>80% bei den meisten Fluggesellschaften.

Quellen: Keller 2017, S. 20; aktuelle Ergänzungen

Die Berufsgewerkschaften sind im Gegensatz zu Industriegewerkschaften relativ kleine Organisationen mit geringen Mitgliederzahlen.⁴ Sie verfügen aber – bei freiwilliger Mitgliedschaft – über Organisationsgrade, die im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen ungewöhnlich hoch sind. Außerdem bleiben ihre Organisationsgrade im Gegensatz zu denen von Industriegewerkschaften im Zeitverlauf stabil. Auch die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 hat diesen Sachverhalt nicht geändert. – Wie wir später zeigen, war und bleibt ihre Zahl begrenzt; andere Berufsverbände haben sich entgegen häufigen Befürchtungen nicht zu autonom agierenden Berufsgewerkschaften entwickeln können oder wollen.

Tabelle 2: Berufsgewerkschaften: Gründungsjahr und erster eigenständiger Tarifvertrag

Verband	Gründungsjahr	Erster Tarifvertrag
VC	1969	2001
GDL	1867	2007
GdF	1952/2004	2004
MB	1947	2006
UFO	1992	2002

Quelle: Keller, 2017, S. 29

Sämtliche Berufsgewerkschaften sind weder Abspaltungen bestehender Gewerkschaften noch mehr oder weniger spontane Neugründungen; ihre Gründungsjahre liegen lange zu-

2 Wir gehen aus Platzgründen nicht ein auf die Situation bei Privatbahnen (wie Abellio), privaten Fluggesellschaften (wie Ryanair, früher Air Berlin) und privaten Klinikbetreibern (wie Aneos, Helios oder Rhön-Klinikum). Konflikte um die Aufnahme von Tarifverhandlungen bzw. den Abschluss von Tarifverträgen nehmen häufig den Charakter von „Häuserkämpfen“ an.

3 Anders als die DGB-Mitgliedsgewerkschaften veröffentlichen die Berufsgewerkschaften nicht regelmäßig-jährlich die Entwicklung ihrer Mitgliederzahlen. Die Angaben sind die aktuellsten, öffentlich zugänglichen Daten. Die Angaben beziehen sich nicht unbedingt auf dasselbe Kalenderjahr. Es handelt sich in allen Fällen um Bruttoorganisationsgrade, valide Daten zur Ermittlung von Nettoorganisationsgraden liegen nicht vor.

4 Die einzige Ausnahme ist der MB (vgl. Tab 1).

rück.⁵ Alle schlossen ihren ersten eigenständigen Tarifvertrag in dem kurzen Zeitraum der frühen/mittleren 2000er Jahre.⁶ Vorher waren sie Juniorpartner in etablierten, langjährigen Verhandlungs- bzw. Tarifgemeinschaften mit Industriegewerkschaften⁷, von denen sie sich nach längerem Zögern wegen zunehmender Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Tarifpolitik trennten.⁸ Die Probleme der Konkurrenz von Interessenvertretungen wurden viele Jahre nicht virulent wegen der engen Kooperation und informellen Anerkennung der Tarifführerschaft der etablierten DGB-Industriegewerkschaften seitens der damaligen Berufsverbände.

Die Verselbständigung durch Realisierung der ‚exit‘-Drohung sowie die dadurch ermöglichte stärkere Durchsetzung eigenständig-autonomer Tarifverträge verfolgten nicht nur das übliche Ziel einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, vor allem der Entgelte und Arbeitszeiten, sondern auch organisatorische Eigeninteressen. Diese vielfältigen organisationalpolitischen Faktoren sind in der folgenden Analyse zu berücksichtigen, u.a. die externe Anerkennung als autonomer Verhandlungspartner durch Arbeitgeber und Öffentlichkeit, Sicherung und Kontrolle kritischer sowie knapper Ressourcen, Stabilisierung des Verbandes, Aufwertung seines Status vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft.⁹

Zur Erinnerung: In historischer Perspektive sind Berufsgewerkschaften kein neues Phänomen. Die ersten, in den frühen Phasen des Industriekapitalismus gegründeten deutschen Gewerkschaften waren berufsständisch ausgerichtete Selbsthilfe- und Schutzvereine vergleichsweise gut qualifizierter Facharbeiter (Müller-Jentsch, 1985; Streeck, 1993; Schroeder & Greef, 2014). Diese organisatorische Zersplitterung setzte sich in der Zeit der Weimarer Republik fort. Industrie- oder allgemeine Gewerkschaften dominieren erst seit der Wiedergründung nach dem II. Weltkrieg – und bestimmen seitdem die Forschung über Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen. Schließlich stellen Berufsgewerkschaften auch in

5 Eine Ausnahme ist UFO. Sie wurde 1992 als Berufsverband gegründet, als sich UFO-Aktive von den ver.di-Vorläuferorganisationen trennten. „Einer der Hauptgründe war die Unfähigkeit der damaligen Großgewerkschaften DAG und ÖTV, die Interessen der Kabinenkollegen angemessen zu vertreten. Die spezifischen berufs- und tarifpolitischen Fragestellungen ... wurden von diesen Gewerkschaften nicht ausreichend oder gar nicht beantwortet.“ (<https://www.ufo-online.aero/de/ueber-ufo/geschichte.html>) Bei der Flugsicherung kündigten die beiden Berufsverbände, VDF und FTI, Anfang der 2000er Jahre ihren Kooperationsvertrag mit der DAG und schlossen sich zur eigenständigen Flugsicherungsgewerkschaft GdF zusammen (<https://www.gdf.de/index.php/de/gewerkschaft/historie>).

6 Cockpit (2001), MB (2006), GDL (2008).

7 VC mit DAG bzw. ver.di, GdF mit ver.di, MB mit ver.di, GDL mit Transnet und GDBA.

8 Weitere externe Gründe waren umfangreiche Liberalisierungs-, konkret Privatisierungsmaßnahmen, wie die der Bahn in eine Aktiengesellschaft in Staatsbesitz, der Lufthansa und von Krankenhäusern, sowie die Deregulierung von Produktmärkten. Auch die Zusammenschlüsse von fünf Gewerkschaften zur Multibranchengewerkschaft ver.di (Keller 2004) sowie später der von Transnet und GDBA zur EVG (Keller, 2012, 2013) erschwerten den DGB-Gewerkschaften wegen der zunehmenden Interessenheterogenität die Vertretung enger berufsspezifischer Partikularinteressen und veränderten die Gelegenheitsstrukturen zugunsten der Berufsverbände, indem sie deren Handlungsspielräume erweiterten (zu Einzelheiten Schroeder & Greef, 2008).

9 Die in der Literatur angestellten Vermutungen über die Zahl potenzieller Berufsgewerkschaften differieren erheblich (u.a. Deutscher Bundestag, 2014; Bachmann & Schmidt, 2015). Allerdings gelingt nur in Ausnahmefällen die Transformation zu tariffähigen Gewerkschaften. Weiterhin sind nicht alle Verbände, die möglicherweise über die notwendigen Ressourcen verfügen, auch tatsächlich bereit, ihre Konfliktfähigkeit zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen einzusetzen (zu Beispielen Schroeder, Kalass, & Greef, 2011). Insofern haben wir es in unserem Fall mit einer Positivauswahl zu tun.

komparativer Perspektive keine Ausnahme dar: Internationale Vergleiche zeigen verschiedene Beispiele von Gewerkschaftskonkurrenz, die unterschiedliche Ausprägungen annehmen kann (Waas, 2011; Visser, 2012).

3 Erklärungen

Detaillierte Beschreibungen der Geschichte und des korporativen Handelns einzelner Berufsgewerkschaften (Greef, 2012; Kalass, 2012) liegen ebenso vor wie Zusammenfassungen für die frühen Phasen ihrer Selbstständigkeit (Schroeder, Kalass, & Greef, 2011; Schwarzwälder, 2013; Lesch, 2015a, 2016). Selten bleiben demgegenüber Erklärungen, für die sich Theorien der Arbeitsbeziehungen sowie des Arbeitsmarktes eignen.

3.1 Marktmacht und Organisationsmacht

Ausgangspunkt einer Erklärung¹⁰ ist die in der Forschung über Arbeitsbeziehungen seit Langem gebräuchliche Unterscheidung zwischen *Primär- und Sekundärmacht*¹¹ bzw. in anderer Terminologie *struktureller oder Markt- und Organisationsmacht* der Arbeitnehmer. Einzelne Gruppen, wie Ärzte, Piloten und Lokführer, aber auch Flugbegleiter, verfügen aufgrund ihrer zentralen Position in Produktionsprozessen bzw. berufsspezifisch segmentierten Arbeitsmärkten über erhebliche Primär- bzw. Marktmacht, da sie bei von ihnen eingeleiteten, zeitweisen Unterbrechungen von Produktionsprozessen nicht – oder zumindest nicht kurz- und mittelfristig und nicht vollständig – substituiert werden können.

Diese Funktionseliten sind nicht notwendigerweise, aber häufig aufgrund ihrer langen und spezialisierten Ausbildung zugleich Qualifikationseliten.¹² Sie können ihr erhebliches Stör- bzw. Konfliktpotential durch Kooperationsverweigerung, d.h. vor allem in Form von Streikdrohungen, Warnstreiks oder Streiks, nutzen, um in Verteilungskonflikten gruppenspezifische Forderungen durchzusetzen. Diese (Veto-)Positionen, die individuell sowie vor allem kollektiv eingesetzt werden können, bestehen generell, d.h. unabhängig von der Arbeitsmarktsituation, insbes. der aktuellen Höhe der Arbeitslosigkeit.

Die konkreten Konsequenzen dieser betrieblichen Machtpositionen hängen ab von Organisationsprinzipien und deren unterschiedlichen Handlungslogiken, die Prinzipien exklusiver bzw. inklusiver Solidarität folgen: Falls sich diese Beschäftigten(-gruppen) in Berufsgewerkschaften organisieren, können sie ihre spezifischen Interessen verfolgen und in eigenständig-autonomen Kollektivverhandlungen durchsetzen, ohne die Belange anderer

10 Wir verzichten auf die klassische Erklärung von Gewerkschaften und ihren Aktivitäten mit Hilfe der Logik des kollektiven Handelns (Olson, 1968, 1985), die bezogen auf Berufsgewerkschaften an anderer Stelle in ausführlicher Form vorliegt (Keller, 2017, S. 18ff.).

11 Primärmacht meint „die originär aus der Art der Abhängigkeitsbeziehungen zwischen den sozialen Parteien im Betrieb erwachsenden Machtpositionen für einzelne Beschäftigte bzw. Beschäftigtengruppen“, Sekundärmacht beruht „auf bereits kollektiv erkämpften bzw. staatlich gesetzten Regelungen und Institutionen“ (Jürgens, 1983, S. 61).

12 Eine Ausnahme sind die Lokführer, die neben einem mittleren Bildungsabschluss nur eine mehrmonatige Ausbildung zu absolvieren haben (Schroeder et al., 2011, S. 64f., S. 249).

Gruppen in ihre Kalküle einbeziehen zu müssen.¹³ Falls sich diese Gruppen hingegen in Industriegewerkschaften organisieren, müssen sie in den verbandsinternen Prozessen der Aggregation und Vereinheitlichung unterschiedlicher Interessen Abstriche von ihren Forderungen in Kauf nehmen, können aber die Vertretung anderer Beschäftigtengruppen ihres Tarifbereichs wirkungsvoll unterstützen.

Das bekannteste Beispiel für diesen Zusammenhang von Organisationsprinzipien und Handlungslogik waren bis zur Tarifreform des öffentlichen Dienstes Mitte der 2000er Jahre die in ÖTV bzw. später ver.di organisierten Bus- und Straßenbahnfahrer sowie die Beschäftigten der Ver- und Entsorgungsbetriebe: Sie konnten durch ihre Streiks – oder deren bloße Androhung – eine Bewegung des gesamten, früher hochgradig zentralisierten Tarifbereichs einleiten (Keller, 1983, 1993). Dadurch gelang es ihnen, die generelle, auf unvollkommenen Arbeitsmärkten stets gegebene Machtasymmetrie zu Gunsten aller Beschäftigten zu verändern.

Diese (individuelle) Primär- bzw. Marktmacht korreliert positiv mit der (kollektiven) *Sekundär- bzw. Organisationsmacht*. Die genannten Gruppen sind im Sinne der sozialwissenschaftlichen Verbandsforschung bzw. Politischen Ökonomie als kleine, interessenhomogene Gruppen leichter zu organisieren als große, heterogene. Sie können als ‚special interest groups‘ anders als ‚encompassing organizations‘ (im Sinne von Olson, 1968, 1985) nicht nur auf ihre geringere Gruppengröße setzen, sondern auch private, berufsspezifische Güter und Dienstleistungen offerieren, die im Gegensatz zu öffentlichen Gütern individuelle Anreize zum Beitritt darstellen.

Sie weisen, wie erwähnt, im Vergleich zu Industriegewerkschaften keine hohen Mitgliederzahlen auf, wohl aber Organisationsgrade, die deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (von inzwischen weniger als 20 Prozent) liegen (vgl. Tabelle 1). Außerdem verfügen sie über die notwendigen personellen und materiellen Ressourcen, um kollektive Aktionen erfolgreich in ihrem Sinn durchzuführen. Mehrheitlich verfügen sie durch ihre erwähnte frühere Mitgliedschaft in Verhandlungs- bzw. Tarifgemeinschaften zudem über prozedurale sowie substantielle Verhandlungserfahrungen, die sie im Rahmen ihrer nunmehr autonomen Aktionen nutzen können.

In einer differenzierteren Analyse ist zu unterscheiden zwischen ‚ability (or willingness) to pay‘, der Bereitschaft, Beiträge zu leisten, und ‚ability (or willingness) to act‘, der Bereitschaft, tatsächlich in einen Arbeitskampf einzutreten (u.a. Gumbrell-McCormick & Hyman, 2013; ähnlich Lévesque & Murray, 2010). Berufsgewerkschaften verfügen, wie ihre jüngeren Erfahrungen zeigen, offensichtlich über beide Varianten von Organisationsmacht: Sie können ihr latent stets vorhandenes hohes Stör- bzw. Drohpotential¹⁴ auch tatsächlich durch verbandsinterne Kommunikation, d.h. Mobilisierung ihrer Mitglieder, aktivieren.

13 Sie müssen lediglich die Interessen von (Sub-)Gruppen ihrer Mitglieder vereinheitlichen, z.B. die der Streckenlokfahrer und Lokrangierfahrer in der GDL oder der Assistenz-, Fach- und Oberärzte im MB.

14 Als Voraussetzung für verbandsmäßige Repräsentation gesellschaftlichen Interesses gilt Organisations- und Konfliktfähigkeit. „Konfliktfähigkeit beruht auf der Fähigkeit einer Gruppe bzw. der ihr entsprechenden Funktionsgruppen, kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen.“ (Offe, 1974, S. 276)

3.2 Institutionelle und diskursive Macht

Die grundlegende Unterscheidung von Markt- und Organisationsmacht wird im Machtressourcenansatz weiter entwickelt (für andere Lévesque & Murray, 2010; Arbeitskreis Strategic Unionism, 2013; Schmalz & Dörre, 2014)¹⁵ und als Heuristik bei Analysen verschiedener Gewerkschaftsbewegungen verwandt (für andere Gumbrell-McCormick & Hyman, 2013; Lehndorff, Dribbusch, & Schulten 2017; Fichter, Ludwig, Schmalz, Schulz, & Steinfeldt, 2018). Er findet bisher ausschließlich Anwendung auf Probleme der traditionell etablierten Gewerkschaften, u.a. in den Labor Revitalization Studies; er muss daher für unseren Gegenstandsbereich der sich erst in den 2000er Jahren etablierenden Berufsgewerkschaften adaptiert werden.¹⁶

Institutionelle Macht wird im Gegensatz zu den beiden bisher genannten Formen nicht organisationsintern, sondern vor allem organisationsextern in den relevanten Umwelten (der Rechtsprechung und Rechtsetzung) generiert; sie stellt eine weitere notwendige Voraussetzung dar für autonome Kollektivverhandlungen und ggfls. Mobilisierung in Streiks. Sie wird in unserm Fall wesentlich durch den organisationsexternen, erfolgreichen Einsatz bereits vorhandener Markt- und Organisationsmacht erzeugt und anschließend zunächst durch die Rechtsprechung des BAG und BVerfG (2010 bzw. 2017), später auch durch Rechtsetzung des Bundestages (2015 und 2018) gestärkt und ausgebaut, worauf wir gleich eingehen.

Auf ihre zunächst faktische, später auch rechtliche Anerkennung können sich die Berufsgewerkschaften in ihren Handlungsstrategien, vor allem in Kollektivverhandlungen, in der Folgezeit jederzeit berufen und sie sowohl als interne als auch externe Legitimationsgrundlage einsetzen. Ihre dauerhafte Institutionalisierung im System der (sektoralen) Arbeitsbeziehungen gelingt Berufsgewerkschaften, wie gezeigt, wesentlich später als Industriegewerkschaften – allerdings sogar in Zeiten generell abnehmender Gewerkschaftsmacht infolge von Dezentralisierung der Tarifpolitik, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Mitgliederverlusten etc.

Das Prinzip der Tarifeinheit („ein Betrieb, eine Gewerkschaft“) hatte das BAG in seiner ständigen Rechtsprechung seit den 1950er Jahren sukzessiv entwickelt und damit die Rahmenbedingungen der Tarifpolitik jahrzehntelang geprägt, wenn nicht sogar dominiert. Nach anhaltenden Erosionstendenzen der Tarifeinheit gab das BAG in seinem Grundsatzurteil 2010 (BAG, 27.07.2010 – 4 AZR 549/08) dieses Prinzip schließlich endgültig auf und ließ Tarifpluralität explizit zu.¹⁷ Das 2015 verabschiedete Tarifeinheitengesetz (TEG) garantiert in seiner revidierten Fassung von 2018 den Berufsgewerkschaften bestimmte kollektive

15 Wir beziehen uns im Folgenden vor allem auf diese Variante der Machtressourcentheorien, die auf die Machtverteilung zwischen privaten korporativen Akteuren ausgerichtet ist, und nicht auf die politikwissenschaftliche, welche die Machtverteilung zwischen Staat und Verbänden bzw. Formen der Interessenvermittlung, etwa in korporatistischen Verbänden auf Meso- und Makroebene, in den Mittelpunkt rückt.

16 Insofern handelt es sich um ein normalwissenschaftliches Vorgehen im Sinn der Kuhn'schen Wissenschaftstheorie (2007), d.h. um die Anwendung vorhandener Lösungsregeln auf ein bisher nicht behandeltes Problem.

17 In juristischer Perspektive ist zu unterscheiden zwischen Tarifpluralität und Tarifkonkurrenz. Erstere besteht, wenn für Beschäftigtengruppen innerhalb eines Unternehmens unterschiedliche Tarifverträge gelten, ohne dass es zu Konkurrenz bei einzelnen Arbeitsverhältnissen kommt. Letztere tritt u.a. auf, wenn für einzelne Arbeitsverhältnisse mehrere Tarifverträge gelten. In unserem Kontext handelt es sich um Tarifpluralität.

Rechte. Damit erreichen sie nach der faktischen Anerkennung durch die Arbeitgeber auch ihre rechtliche Anerkennung durch Gerichte und Gesetzgeber bzw. ihre externe Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit. Dadurch sind die grundlegenden Voraussetzungen für die Entwicklung verbindlich-stabiler Arbeits-, insbes. Tarifbeziehungen im Sinn sozialpartnerschaftlicher Arrangements endgültig gegeben.

Diskursive (kommunikative) Macht ist eine weitere Machtressource, die generell angewiesen ist auf organisationsexterne Unterstützung, etwa durch strategische Allianzen mit sozialen Bewegungen/NGOs, politischen Parteien oder anderen Gewerkschaften,¹⁸ und die Existenz anderer Machtformen, vor allem von Organisationsmacht, voraussetzt. Sie ist nicht a priori gegeben, sondern muss aufgrund ihres volatilen Charakters jeweils erst hergestellt werden.

Bei Berufsgewerkschaften ist diese Machtform in bestimmten Situationen besonders wichtig: Sie erlangen vor allem bei Streiks hohe Aufmerksamkeit im öffentlichen Diskurs, weil nicht nur ihr unmittelbarer Tarifpartner höhere Kosten bzw. finanzielle Verluste hat, wie in der Automobil- oder Chemieindustrie. Auch große, nicht direkt-unmittelbar am Arbeitskampf beteiligte Gruppen, nämlich andere Produzenten sowie insbes. Konsumenten, sind bereits von der kurzfristigen Nicht-Erbringung (dringend) notwendiger Güter und Dienstleistungen betroffen, vor allem in den Gesundheits- und Verkehrsbranchen. Aus Sicht der Verbraucher sind Alternativen unzureichend oder fehlen häufig sogar, ein Aufschub des Konsums ist im Gegensatz zu langfristigen Gütern und Dienstleistungen nur begrenzt oder gar nicht möglich. Diese typischen Konsequenzen, die Dritt- bzw. Fernwirkungen von Arbeitskämpfen, führen zu breiter Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, besonders in den Medien, wie der Berichterstattung sowohl in Qualitäts- als auch Boulevardblättern.¹⁹

Beide Tarifparteien versuchen durch umfangreiche public relations-Arbeit, wie Pressemitteilungen und Interviews, die öffentliche, insbes. die veröffentlichte Meinung für ihr jeweiliges ‚Narrativ‘ einzunehmen, d.h. von der Notwendigkeit bzw. Sinnlosigkeit eines Streiks zu überzeugen. Mit anderen Worten: Sie versuchen, durch strategisch angelegte Kommunikationsaktivitäten, Einfluss auf für die sie wichtigen Ressourcen ihrer relevanten Umwelten zu nehmen und dadurch organisationsexterne Unterstützung für die Durchsetzung ihrer Ziele sowie öffentliche Legitimation zu generieren.²⁰ Zu dieser ‚strategic choice‘ gehören auf Gewerkschaftsseite Appelle an die in der Öffentlichkeit verbreiteten Vorstellungen von Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit bzw. auf Arbeitgeberseite Verweise

18 Mit Ausnahme der GDL, die Mitglied des dbb beamtenbund und tarifunion ist, gehören die Berufsgewerkschaften keinem Dachverband an (DGB, dbb beamtenbund und tarifunion, CGB), so dass sie nicht mit Unterstützungsleistungen durch diese externen Träger von Ressourcen rechnen können; eher gilt das Gegenteil, wie der skizzierte Konflikt um das TEG belegt. Eine weitere potentielle Machtquelle, nämlich Koalitionsmacht, spielt daher ebenfalls keine Rolle; die Berufsgewerkschaften sind für die Dachverbände keine relevanten Kooperations- oder Bündnispartner.

19 Eine umfangreiche Dokumentation der Berichterstattung über eine Reihe von Arbeitskämpfen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht präsentieren Köhler & Jost (2017).

20 Diese Formen können in der Perspektive der Resource Dependence-Theorie (Nienhüser, 2008) als organisationsinterne im Gegensatz zu den -externen angesehen werden.

auf hohe nicht nur private, sondern vor allem gesellschaftliche Kosten von Arbeitskämpfen.²¹

Die entscheidende Frage lautet, welche Seite in diesem ‚contested terrain‘ erfolgreich(er) ist, d.h. diskursive Macht herstellen und für ihre Interessen nutzen kann, um Macht auszuüben und die Gegenseite zu Konzessionen zu veranlassen. Empirische Studien zeigen, dass sogar bei Streiks, die wegen ihrer Dritt- bzw. Fernwirkungen in ihren relevanten Umwelten durchaus unpopulär sind, eine – zumindest prima facie – überraschend hohe Sympathie und Unterstützung berufsgewerkschaftlicher Positionen in der Öffentlichkeit erhalten bleibt (Ecke 2015, ähnlich Boll & Kalass, 2014).

Vor allem die Berufsgewerkschaften müssen – im wohlverstandenen Eigeninteresse – diese Zusammenhänge der Beeinflussung des zivilgesellschaftlichen Diskurses in ihre allgemeinen Tarifverhandlungs-, insbes. konkreten Streikkalküle einbeziehen (u.a. Ankündigung bzw. Drohung, Timing im Tages-, Wochen- und Jahresrhythmus, Begrenzung der Dauer, Wahl der Form wie Voll- vs. Teilstreiks, Vorgaben von Eskalationsstufen), um nicht zu riskieren, wichtige verbandsexterne Ressourcen der Unterstützung zu verlieren. Gerade für Berufsgewerkschaften sind Streiks in ihren extern sensiblen Branchen stets eine Gratwanderung zwischen Einschränkung und Eskalation. Das intendierte Ziel soll bereits die glaubhafte Streikdrohung und nicht deren Umsetzung im Streik erreichen.

Last but not least: Im Gegensatz zu den anderen Branchen gehen die Initiativen zu Veränderungen der stets konfliktträchtigen Tarifpolitik nicht von Management und Arbeitgebern aus, sondern werden von den Berufsgewerkschaften eingeleitet und durchgesetzt.

In analytischer Perspektive besteht das bei Berufsgewerkschaften besonders ausgeprägte Eigeninteresse bzw. vorrangige Ziel nicht nur im Abschluss autonom-eigenständiger Tarifverträge.²² Zu den Profilierungsstrategien gehören Aufkündigung bestehender Kooperationsabkommen statt Erhalt des status quo, alleinige Verfügung über Mitgliedsbeiträge anstatt Teilung der Ressourcen mit anderen Gewerkschaften, Machterhalt oder -ausbau zwecks Bestandssicherung, Erhöhung der Attraktivität durch Mitgliederzuwachs sowie Legitimierung des Handelns nach innen gegenüber den aktuellen Mitgliedern und nach außen gegenüber potentiellen Mitgliedern sowie der Öffentlichkeit durch Abschluss eigenständiger Tarifverträge ohne vorherige Absprache oder Synchronisation dieser Aktionen mit anderen Gewerkschaften („hidden action“).

21 Unabhängig von Streiks verweisen Berufsgewerkschaften auf ungünstige Arbeitsbedingungen sowie die besondere Verantwortung der von ihnen vertretenen Beschäftigtengruppen für Sicherheit oder Bedürfnisse großer Gruppen von Patienten, Kunden oder Konsumenten. Die Ergebnisse der angestellten Vergleiche mit anderen Gruppen werden von der Gegenseite angezweifelt.

22 „Insbesondere an der GDL zeigt sich, dass das Handeln des Verbands nicht allein auf die Wahrung der Standesinteressen und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zielt, sondern vor allem darauf, die organisationale Eigenständigkeit durch offizielle Anerkennung aufzuwerten und somit langfristig den Bestand des Verbands zu sichern.“ (Schroeder, Kalass, & Greef, 2011, S. 252)

4 Aktuelle Entwicklungen: Gesetzliche Vorgaben und freiwillig-autonome Vereinbarungen

Die im folgenden Kapitel behandelten aktuellen Entwicklungen lassen sich im Sinn des im vorherigen Kapitel entwickelten Ansatzes verstehen als Ausbau der Machtressourcen der Berufsgewerkschaften, konkret ihrer institutionellen Macht, sowie der Verbesserung ihrer externen Legitimation. Dabei handelt es sich einerseits um gesetzliche Vorgaben, andererseits um freiwillig-autonome Vereinbarungen.

4.1 Das Tarifeinheitsgesetz

Im Frühjahr 2015 verabschiedete die Große Koalition mit ihrer Mehrheit nach langem Zögern das TEG, welches das Ziel verfolgt, Tarifikollisionen zu vermeiden. Vorausgegangen war ein in den Arbeitsbeziehungen seltenes gemeinsames Lobbying beider Dachverbände der Tarifvertragsparteien, die um ihre privilegierten Positionen fürchteten (BDA & DGB, 2010).²³ Der in unseren Kontext entscheidende Passus des TEG lautet: „Soweit sich die Geltungsbereiche nicht inhaltsgleicher Tarifverträge verschiedener Gewerkschaften überschneiden (kollidierende Tarifverträge), sind im Betrieb nur die Rechtsnormen des Tarifvertrages derjenigen Gewerkschaft anwendbar, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt geschlossenen kollidierenden Tarifvertrags im Betrieb die meisten in einem Arbeitsverhältnis stehenden Mitglieder hat.“ (Art. 1) Bei mehreren, in einem Betrieb kollidierenden Tarifverträgen sollte nur derjenige gelten, den die jeweilige Mehrheitsgewerkschaft geschlossen hat, was auf eine Einhegung bzw. Schwächung der Positionen der Berufsgewerkschaften hinauslief.

Dem von Anfang an in Öffentlichkeit und Wissenschaft höchst umstrittenen TEG war eine Reihe von Gutachten durch Juristen sowie unterschiedliche Einschätzungen durch Ökonomen vorausgegangen.²⁴ Es bedeutete im Kern den Versuch, die Wiederherstellung des Prinzips der Tarifeinheit und damit des Repräsentationsmonopols der etablierten Verbände mit Hilfe rechtlicher Intervention der politischen Entscheidungsträger zu erreichen. „Seit Juli 2015 gilt das Gesetz zur Tarifeinheit, das auf Druck der Arbeitgeberverbände, die fragmentierte Konflikte mit unterschiedlichen Gewerkschaften vermeiden wollten und der großen Industriegewerkschaften, die die Rosinenpickerei kleiner kampfkraftiger Sparten-gewerkschaften verhindern wollten, beschlossen wurde.“ (Bosch, 2017, S. 12)

Das TEG stand einerseits vor wesentlichen Anwendungsproblemen (u.a. Verfahren zur Feststellung der Mehrheitsverhältnisse, Offenlegung der Mitgliederstärken, vorgelagertes Anhörungs- sowie nachgelagertes Nachzeichnungsrecht der Minderheitsgewerkschaft, allgemeine Friedenspflicht, Bestimmung des Betriebsbegriffs) (Keller, 2017, S. 73–76). Das TEG stieß andererseits auf massiven Widerstand nicht nur der betroffenen Berufsgewerkschaften, sondern auch mehrerer DGB-Mitgliedsgewerkschaften sowie der parlamentari-

23 Der DGB votierte nach internen Diskussionen letztendlich ebenfalls für die Wiederherstellung der Tarifeinheit per Gesetz, obwohl mehrere Mitgliedsgewerkschaften, vor allem die am ehesten Betroffenen, nämlich ver.di, GEW sowie NGG, die entgegengesetzte Position vertraten.

24 Eine Zusammenfassung der umfangreichen Diskussion findet sich bei <https://www.labournet.de/politik/gw/tarifpolitik/tarifdebatte/tarifeinheit/koalition-hat-ihre-tarifeinheit-bis-zum-bverfg-oder-generalstreik/>

schen Opposition, nach deren Meinung es ohne sachlichen Grund in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie (Art. 9, Abs. 3 GG) eingriff.

Diese Kritik führte zu einer Reihe von Verfassungsbeschwerden. Das 2017 ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 11. 7. 2017 – 1 BvR 1571/15 u.a.) lautete, dass die Regelungen des TEG „weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar sind“, forderte aber Nachbesserungen bis Ende 2018, "da Belange der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen bei der Verdrängung bestehender Tarifverträge einseitig vernachlässigt werden“.

Die notwendig gewordene, vom Bundestag – in buchstäblich letzter Minute im sog. Omnibusverfahren²⁵ und im Gegensatz zur ersten Fassung des Jahres 2015 ohne erhebliche Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit – verabschiedete revidierte Version enthält verbesserte, recht allgemein gehaltene Schutzvorkehrungen für die Interessenvertretung durch Minderheitsgewerkschaften und damit für einzelne Beschäftigtengruppen (Eurofound, 2017). Damit erreichten die Berufsgewerkschaften nach ihrer faktischen auch ihre endgültige rechtliche Anerkennung in einem traditionell stark verrechtlichten System der Arbeitsbeziehungen (Weiss & Schmidt, 2008). Sie konnten ihre institutionelle Macht ausbauen, die, wie erwähnt, organisationsextern generiert wird und der externen Legitimation dient.²⁶

Die Auswirkungen der durch das TEG veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen auf die aktuelle Entwicklung der Tarifbeziehungen sind keinesfalls so eindeutig wie häufig angenommen wird (iwd, 2018; Arbeit und Arbeitsrecht, 2018; BDA, 2020). Die in methodologischer Sicht stets gegebene Gefahr, einer post hoc ergo propter hoc-Erklärung aufzusitzen, ist evident. Die Verabschiedung eines Gesetzes führt nicht per se zu einer anderen Realität der Tarifpolitik. Andere Bestimmungsgründe als nur das TEG, wie der Abschluss von Schlichtungsvereinbarungen sowie weiterer freiwilliger Abkommen zwischen den Tarifpartnern, sind bei der Beurteilung der veränderten Konstellation von Interessen ebenfalls zu berücksichtigen.

4.2 Freiwillig-autonome Vereinbarungen

Freiwillig-autonome Schlichtungsvereinbarungen der Tarifparteien, die in allen großen Branchen (u.a. Metall, Chemie, Bau, öffentlicher Dienst) seit Langem bestehen, sind Konflikt reduzierende bzw. deeskalierende Verfahrensregeln. Schlichtungsabkommen werden meistens unabhängig von einzelnen Konflikten geschlossen; sie geben ausschließlich prozedurale Regeln vor (u.a. Fristen bzw. Dauer des Verfahrens, Formen der Anrufung, Wahl-

25 Im 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde die Verpflichtung zur Nachbesserung des TVG nicht erwähnt. Die Änderung erfolgte im Rahmen der Verabschiedung des Qualifizierungschancengesetzes.

26 Nach einer Verfassungsbeschwerde mehrerer Gewerkschaften gegen die Neuregelung zur Tarifkollision beschloss die 3. Kammer des Ersten Senats des BVerfG (1 BvR 2832/19) 2020, dass im Tarifkollisionsfall zunächst Fachgerichte – und nicht das BVerfG – zu entscheiden haben, ob die Interessen der Minderheit „ernsthaft und wirksam“ berücksichtigt wurden; im Rahmen der prozessualen Pflichten der Beteiligten kommt Mitwirkungs- und Vetorechten der Minderheit sowie dem Organisationsgrad besondere Bedeutung zu. Dieser Beschluss bestätigt zwar die rechtliche Anerkennung der Berufsgewerkschaften, bedeutet aber noch keine höchstrichterliche Entscheidung.

verfahren und Stimmrechte des/der Neutralen), die bei der Regelung konkreter substantieller Konflikte hilfreich sein sollen (Keller, 1985).

Sie beziehen sich ausschließlich auf kollektive, nicht auf individuelle Regelungskonflikte und nicht auf individuelle und kollektive Rechtskonflikte, die von Einigungsstellen oder Arbeitsgerichten entschieden werden. Die Verfahren finden traditionell eher auf Branchen-, in Zeiten zunehmender Dezentralisierung auch auf Firmenebene statt. Während der Laufzeit gilt die tarifvertragliche Friedenspflicht, auch wenn bereits ein Arbeitskampf stattgefunden hat.

Es ist zu erwarten, dass nach ihrer Vereinbarung bzw. späteren Nutzung auch bei Berufsgewerkschaften ähnliche Folgen eintreten.²⁷ Die Tarifparteien der Deutschen Bahn AG haben nach längeren Auseinandersetzungen und mehreren Streikwellen während der Tarifrunde des Jahres 2015 eine Schlichtungsvereinbarung geschlossen. Dieses Abkommen ist insofern bemerkenswert, als es in dem Bereich geschlossen wurde, in dem die Regelungen des TEG am ehesten Wirkungen zeigen könnten.

Das Schlichtungsabkommen brachte im Gegenzug der GDL die offiziell-faktische Anerkennung als eigenständig-autonomer Akteur durch die Deutsche Bahn AG; die Vorgaben des TEG finden bis ins Jahr 2020 keine Anwendung. Die Vereinbarung wird wohl auch in Zukunft zur Verminderung der Zahl der Arbeitskämpfe beitragen.²⁸ – Ein Schlichtungsabkommen besteht auch zwischen Lufthansa (Kabine) und UFO. Außerdem vereinbarten beide Seiten in einem ähnlichen, eher ungewohnt dreistufigen Verfahren zur Beilegung aller tariflichen und nicht-tariflichen Konflikte zusätzlich ein Mediations- sowie außergerichtliche Güteverfahren vereinbart.²⁹ Diese zusätzlichen Optionen der Konfliktbeilegung werden auch tatsächlich genutzt (Lesch, 2020).

Diese Schlichtungsvereinbarungen sind autonom-freiwillig geschlossene Abkommen der Tarifparteien. Als spezifische Form von ‚private ordering‘ füllen sie den rechtlich-institutionellen Rahmen aus, der durch das im Grundgesetz verankerte und im Tarifvertragsgesetz konkretisierte Prinzip der Tarifautonomie vorgegeben wird. Sie sind grundlegend zu unterscheiden von einer staatlich verordneten Regelung im Sinne einer obligatorischen (Zwangs-)Schlichtung, deren Einsetzung vorher mehrfach vehement gefordert worden war (für andere Franzen, Thüsing, & Waldhoff, 2012). Ihre vor allem durch den Einbezug von neutralen Dritten erreichte Erfolgsquote im Sinne einer Verhinderung bzw. Beendigung von Arbeitskämpfen ist recht hoch; sie beträgt in den für unsere Analyse relevanten Branchen Luft- und Schienenverkehr mehr als 70 Prozent (Lesch & Kestermann, 2020, S. 14).

27 Die Lufthansa schloss im Herbst 2017 nach mehreren Streikwellen mit der VC einen längerfristigen Tarifvertrag, der neben Gehaltssteigerungen einen späteren Wechsel in den Vorruhestand sowie die Übernahme des Zinsrisikos durch die Piloten beinhaltet.

28 Bei der Bahn wurde 2017 eine innovative Tarif-, insbes. Arbeitszeitpolitik eingeleitet, die nicht mehr kollektive, sondern individuelle Wahlmöglichkeiten zwischen Entgelterhöhung, mehr Urlaub und Verkürzung der Wochenarbeitszeit eröffnet. Dieses sog. Wahlmodell wurde in der folgenden Tarifrunde ausgeweitet. Probleme für das Management können sich bei der Umsetzung ergeben. In der Tarifpolitik für Krankenhäuser spielen Arbeitszeitfragen (u.a. Wochenarbeitszeit, Zahl der Bereitschaftsdienste pro Monat, Zahl der freien Wochenenden) inzwischen ebenfalls eine größere Rolle.

29 <https://www.ufo-online.aero/de/themen/schlichtungsprozess-2020/item/1464-endlich-weisser-rauch-schlichtung-mediation-tarifleistungen-vorab.html>

4.3 Tarifpluralität und Organisationspolitik

Den Wandel von Tarifeinheit zu Tarifpluralität haben wir bereits skizziert. Tarifverhandlungen für Beschäftigtengruppen eines Unternehmens können nunmehr von mehreren Gewerkschaften geführt werden. Von grundlegender Bedeutung für die Strukturen der Kollektivverhandlungen ist – entgegen häufig geäußerten Vermutungen (für andere BDA & DGB, 2010, BDA, 2013) – nicht die reine Zahl der Gewerkschaften, sondern die Entwicklung und Ausgestaltung ihrer zwischenverbandlichen Kooperations- und/oder Konfliktbeziehungen (ähnlich für Großbritannien Machin, Stewart, & Van Reenen, 1993, S. 281; Dobson, 1997, S. 562).

Im Mittelpunkt steht die Frage, ob sich die Organisations- bzw. Repräsentationsdomänen der beteiligten Gewerkschaften und damit die Reichweite ihrer Tarifverträge überschneiden (wie bei ver.di und UFO beim Kabinenpersonal im Luftverkehr, EVG und GDL bei der Bahn) oder ob dies nicht der Fall ist (wie bei ver.di und MB im Krankenhaus, VC und anderen Gewerkschaften im Luftverkehr). Bei der zuletzt genannten, häufiger auftretenden Konstellation eines ‚multi unionism‘ werden, wenn die Gewerkschaften keine offiziellen Absprachen über gemeinsame Forderungen und Vorgehensweisen treffen, formal getrennte Tarifverhandlungen für verschiedene Beschäftigtengruppen geführt. Mögliche zwischenverbandliche Konflikte sind wegen fehlender Überschneidungen eher und leichter zu vermeiden bzw. beizulegen als im zuerst genannten, selteneren Fall, bei dem konkurrierende Tarifverträge für dieselbe Beschäftigtengruppe vorkommen können, wenn keine Absprachen getroffen werden.

Konflikte entstehen vor allem, wenn eine Gewerkschaft versucht, ihre bis dato eng definierte Organisationsdomäne auszuweiten, um sich zusätzliche Ressourcen in Form neuer Mitglieder sowie Einfluss zu erschließen, dabei aber die Grenzen zu einzelnen Segmenten der organisatorischen Zuständigkeit einer anderen Gewerkschaft – und damit zu den von dieser geschlossenen Tarifverträgen – tangiert bzw. überschreitet. Ein prominentes Beispiel für derartige ‚demarcation disputes‘ war in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre der Versuch der GDL, nicht nur Lokführer, sondern auch das übrige Fahrpersonal (u.a. Zugbegleiter, Bordgastronomen, Lokrangierführer und Disponenten) zu organisieren und dadurch – intendiert oder nicht-intendiert – die Konkurrenzorganisation EVG zu schwächen, die vor allem das stationäre Personal organisiert.³⁰ Dieser Konflikt wird entschärft, wenn nicht Mitglieder der anderen Gewerkschaft, sondern Nicht-Organisierte geworben werden.

Berufsgewerkschaften können trotz weiterhin bestehender Konkurrenzbeziehungen und ideologischer Differenzen über die eingangs skizzierten Organisationsprinzipien die gegenseitige Respektierung ihrer aktuellen Organisationsgrenzen vereinbaren und dadurch den Status quo festigen sowie die in organisationstheoretischer Perspektive stets bestehenden Unsicherheitszonen kontrollieren.

So besteht seit Ende 2017 zwischen ver.di und MB eine freiwillig-autonome Vereinbarung „zum Umgang mit den Auswirkungen des TEG“³¹, die keine Tarifgemeinschaft im be-

30 Ein weniger bekanntes Beispiel war Mitte der 2000er Jahre die als Drohung an ver.di gerichtete, mehrfache öffentliche Ankündigung der Ärztegwerkschaft MB, eine „Gesundheitsgewerkschaft“ für Pflegekräfte, Krankenschwestern und das übrige nicht-ärztliche Personal gründen zu wollen.

31 <https://www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/gesund/gesund-arbeitskampf-divers/ver-di-und-marburger-bund-wollen-vereinbarung-zum-umgang-mit-tarifeinheitsgesetz-treffen/>

reits skizzierten Sinne darstellt. Diese pragmatisch ausgerichtete Allianz soll in allen Kollisionsfällen interorganisatorische Konflikte und Verdrängungseffekte des Tarifvertrages der Minderheitengewerkschaft durch etwaige arbeitsgerichtliche Mehrheitsfeststellung dauerhaft ausschließen bzw. die Option tarifpluraler Regelungen erhalten; darüber hinaus sollen die Tarifpartner, u.a. die kommunalen Arbeitgeber bzw. ihre Verbände, diesen Verdrängungsausschluss tarifieren. Langfristig soll die Vereinbarung die Entwicklung von generalisiertem Vertrauen fördern und Kooperation bei gleich gerichteten Interessen, vor allem in Tarifverhandlungen, ermöglichen.³²

Die langfristige Einhaltung der Vereinbarung durch alle Verbandsmitglieder ist wechselseitig durch Selbstbindung zu garantieren. In den Subprozessen (distributive bargaining, integrative bargaining, intra-organizational bargaining, attitudinal structuring) der klassischen, interdisziplinär ausgerichteten Verhandlungstheorie (Walton & McKersie, 1991; Kochan & Lipsky, 2003) geht es nicht, oder zumindest nicht mehr ausschließlich, um das in der industrial relations-Literatur häufig analysierte ‚distributive bargaining‘, also um reine Verteilungskonflikte im Sinn von Nullsummenspielen, sondern um das selten behandelte ‚integrative bargaining‘, d.h. um die Entwicklung der Einstellungen der Parteien zueinander und die gemeinsame Ausgestaltung ihrer langfristigen (Kooperations-)Beziehungen im Sinn von Positivsummenspielen. In diesen Kontext gehören neben den gerade genannten Vereinbarungen auch die vorher behandelten Schlichtungsabkommen.

Das organisatorische Erstarren der Berufsgewerkschaften erfolgte gegen den anhaltend-massiven Widerstand der Arbeitgeber bzw. des Managements, die mit den neuen Unsicherheiten ihrer veränderten Umwelt-, insbes. Akteurskonstellation, zunächst nicht umzugehen wussten. Sie reagierten in den Anfangsphasen kompromisslos, versuchten, die seit langem etablierten Organisationsstrukturen zu konservieren, verweigerten die Einleitung von Kollektivverhandlungen mit Berufsgewerkschaften bzw. deren faktische Anerkennung und nahmen Streikkosten in Kauf. In ähnliche Richtung weist die wiederholte Anrufung der (Arbeits-)Gerichte mit dem Ziel, einstweilige Verfügungen bzw. den eigenen Vorstellungen entsprechende Urteile zu erreichen. Diese Konstellation als strikt konträr definierter Interessen führte im Verlauf diverser Tarifrunden zu mehreren, z.T. auch längeren Streiks.³³

Diese fundamentalen, macht- und organisationspolitisch aufgeladenen Anerkennungs- und Statuskonflikte, die keine reinen Verteilungskonflikte waren, sind inzwischen weitgehend ausgetragen bzw. beigelegt. Diese Situation schließt weitere, nunmehr eher konventionelle interessenpolitische Konflikte, vor allem um Entgelte und Arbeitszeiten, nicht aus; de-

<https://www.marburger-bund.de/bundesverband/pressemitteilung/verdi-und-marburger-bund-unterzeichnen-vereinbarung-zum-umgang-mit>

32 Die Interessenvertretung folgt nicht mehr den traditionellen Organisationsprinzipien von Branchen bzw. Industriegewerkschaften. Daher haben 2015 vier DGB-Gewerkschaften (IGM, IG BCE, IB BAU, EVG) eine Kooperationsvereinbarung getroffen, mit deren Hilfe Konflikte über Zuständigkeiten bzw. deren Abgrenzungen in verschiedenen Branchen beigelegt werden sollen.- Im öffentlichen Dienst besteht eine vertraglich fixierte Kooperationsvereinbarung zwischen ver.di und dbb beamtenbund und tarifunion. Diese sog. Vereinbarungsabsprache ist bemerkenswert, weil sie von Mitgliedsverbänden verschiedener Dachverbände geschlossen wurde. Ein anderes Beispiel ist der Journalismus, in dem traditionell mehrere Gewerkschaften, nämlich (der größere) Deutsche Journalistenverband – DJV und (die kleinere) Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union – dju gemeinsam Tarifverträge schließen.

33 Dieses Argument ist kaum durch Literaturhinweise zu belegen. Es stammt aus der aufmerksamen Beobachtung verschiedener Tarifverhandlungsrunden, besonders der Bahn.

ren Auswirkungen bleiben aber begrenzt. Insgesamt passt diese nationale Entwicklung zu den in internationalen Vergleichen feststellbaren Trends einer „Tertiarisierung von Arbeitskämpfen“ (Vandaele, 2011). Deutschland gehört nach wie vor zu den Ländern mit einem niedrigen Streikniveau.

5 Folgen für die etablierten Arbeitsbeziehungen

5.1 Unberechtigte Befürchtungen

Vor einigen Jahren wurden vor allem bei Streiks wiederholt Befürchtungen geäußert, dass eine „Gründungswelle von Spartengewerkschaften“ (Franzen, Thüsing, & Waldhoff, 2012) bevorstünde, die das System der Arbeitsbeziehungen – vor allem durch eine deutliche Zunahme von Arbeitskämpfen – nachhaltig verändern würden (BDA 2014, BDA & DGB 2010). Die vehement vorgetragene Forderung nach staatlichen Eingriffen reichten von der Einschränkung des Streikrechts (für andere Franzen et al. 2012, im Überblick Funk & Lesch, 2016) bis zum Verbot bzw. der Abschaffung von Berufsgewerkschaften (Sinn, 2017). Diese Forderungen wurden vor allem mit den erwähnten negativen Folgen von Streiks für die betroffenen großen Gruppen von Konsumenten und Produzenten bzw. die gesamtwirtschaftliche Entwicklung begründet.³⁴

Diese mehrfach geäußerten Befürchtungen eines drohenden „Flächenbrandes“ sowie „englischer Verhältnisse“ mit zeitweise Hunderten kleiner und Kleinstgewerkschaften (BDA 2014) erweisen sich auf Basis der jüngeren Erfahrungen als offensichtlich unbegründet; sie sind verbandspolitisch motiviert und interessengeleitet. Der Aufbau einer tariffähigen Berufsgewerkschaft ist ein voraussetzungsvolles Projekt, das neben den im Kapitel zu Erklärungen bereits diskutierten Voraussetzungen erhebliche personelle, finanzielle, zeitliche und organisatorische Ressourcen benötigt (Schroeder, Kalass, & Greef, 2011; Keller, 2017). Wegen dieser hohen Hürden eines ‚Markteintritts‘ gelingen derartige Vorhaben nur selten und allenfalls langfristig, vor allem wenn es in anhaltenden Auseinandersetzungen mit Arbeitgebern um die faktische Erlangung der Tariffähigkeit geht. Diesen grundlegenden Sachverhalt haben auch die durch das erwähnte BAG-Urteil des Jahres 2010 veränderten Gelegenheitsstrukturen nicht verändert; sie sind durch die rechtlich-offizielle Anerkennung von Tarifpluralität günstiger für die große Zahl bestehender Berufsverbände und Spartengewerkschaften (Deutscher Bundestag, 2014, S. 7).³⁵

34 Wir verzichten aus Platzgründen auf ein eigenständiges Kapitel zu Streiks, die im öffentlichen Diskurs sowie in der Literatur im Zusammenhang mit Berufsgewerkschaften ausführlich behandelt werden (zusammenfassend Keller, 2017, S. 42-68).

35 Gelegentlich wird auch die 2015 gegründete Industriegewerkschaft Luftverkehr (IGL) genannt, welche die gemeinsame Vertretung berufspolitischer Ziele bzw. Interessen aller Beschäftigten des Luftverkehrs beabsichtigt (<https://www.igl.aero/kampagne/de/>). Die IGL versteht sich als bereichsübergreifende Dachorganisation, der u.a. UFO, die Arbeitnehmergewerkschaft im Luftverkehr (AGiL) sowie die Technikergewerkschaft Luftfahrt (TGL) angehören. Sie will u.a., wie UFO und ver.di, in ihrer Abteilung Cabin Union Kabinenpersonal und wie VC Piloten organisieren. Sie fordert zwar die Lufthansa zu Verhandlungen auf, verfügt aber nach wie vor nicht über den Status einer tariffähigen Gewerkschaft – und ist wohl in ihrer Existenz bedroht.

Die Zahl der tarifpolitisch aktiven Berufsgewerkschaften war und bleibt gering. Ihre Aktivitäten beschränken sich nach wie vor auf wenige, ausschließlich private Dienstleistungsbranchen, nämlich Verkehr und Gesundheit; sie dehnen sich nicht auf Branchen der industriellen Produktion aus. Der eingetretene ‚Koalitionspluralismus‘, der bei Dominanz des Organisationsprinzips der Industriegewerkschaft (‚ein Betrieb, eine Gewerkschaft‘) allenfalls schwach ausgeprägt ist, bleibt auf wenige Branchen begrenzt. Die nicht nur von Medien, sondern auch von verschiedenen Akteuren und manchen Wissenschaftlern vielfach befürchteten „Fragmentierung“ oder „Balkanisierung“ branchenbezogener Arbeitsbeziehungen als Folge des Erstarkens der Berufsgewerkschaften (BDA & DGB, 2010) ist ebenso wenig eingetreten wie eine „Vervielfachung kollektiver Konflikte“.³⁶

5.2 Konsequenzen für Arbeitsbeziehungen

Die Berufsgewerkschaften führen in ihren Branchen – und nur in diesen, also ohne die von manchen Beobachtern befürchteten Spillover-Effekte in andere Branchen oder sogar auf das gesamte Tarifsysteem (für andere Lesch, 2015a, 2015b) – zu einer ‚neuen Unübersichtlichkeit‘ der Arbeits- insbes. Tarifbeziehungen. Sie verändern, indem sie das traditionelle (Repräsentations-)Monopol der etablierten Industriegewerkschaften in Frage stellen bzw. beenden, die gewerkschaftliche Statushierarchie nicht nur symbolisch und temporär, sondern faktisch und dauerhaft. Die Berufsgewerkschaften transformieren nachhaltig die etablierten Strukturen der Tarifbeziehungen in einer spezifisch-idiosynkratischen, aus anderen Branchen nicht bekannten Art und Weise, die sich als „milde Form der Pluralisierung“ (Schroeder, 2012, S. 6) bzw. moderat-kontrollierte, horizontale Ausdifferenzierung der Arbeits-, insbes. Tarifbeziehungen charakterisieren lässt.³⁷

Die in anderen Branchen bei Dezentralisierungstrends (Ibsen & Keune, 2018, S. 11-19) seit einer Reihe von Jahren zu beobachtenden Konsequenzen, u.a. eine zunehmende Bedeutung von Öffnungsklauseln als Verfahrensregeln sowie von Betriebsräten als korporativen Akteuren, treten nicht ein. Eine Zunahme der ‚weißen Flecken der Tariflandschaft‘ im Sinne einer Verbreitung komplett unregulierter Zonen ist ebenfalls nicht festzustellen. Die traditionell hohen überbetrieblich-sektoralen Deckungsraten³⁸ werden nicht beeinträchtigt; es ändert sich lediglich ihre Zusammensetzung infolge des Erstarkens der Berufsgewerkschaften und des verbundenen Wechsels von Tarifeinheit zu Tarifpluralität. Die korporativen Akteure beider Seiten führen und kontrollieren nach wie vor die Kollektivverhand-

36 Entgegen wiederholt geäußerter Vermutungen bzw. Behauptungen machen Streiks von Berufsgewerkschaften nur einen geringen Teil aller Ausfalltage aus (Bispinck, 2015).

Sachverhalte Berufsgewerkschaften nur einen geringen Teil aller Ausfalltage aus (Bispinck, 2015).

37 In methodologischer Perspektive stellt sich das Problem, dass die in der Forschung über Arbeitsbeziehungen aktuell gebräuchlichen Begrifflichkeiten zwar die üblichen bekannten Sachverhalte abbilden, nicht aber die ungewöhnlichen Entwicklungen in den Branchen, die Gegenstand unserer Analyse sind. So passt die von Traxler (1995, 1998) eingeführte, häufig zitierte Unterscheidung in ‚kontrollierte‘ (oder ‚organisierte‘) und ‚nicht-kontrollierte‘ (oder ‚wilde‘) Dezentralisierung für unsere Fälle nicht, die keine vertikale Verschiebung von der Branchen- auf die Unternehmensebene, sondern eine horizontale erfahren. Auch die in dem ‚varieties of capitalism‘-Paradigma (Hall & Soskice, 2001) behandelte Unterscheidung ‚liberaler‘ und ‚regulierter‘ Marktwirtschaften mit ihren spezifischen ‚comparative institutional advantages‘ findet kein Äquivalent.

38 In dualen Systemen der Arbeitsbeziehungen sind betriebliche und überbetriebliche Deckungsraten explizit zu unterscheiden. In unserem Kontext sind ausschließlich Letztere relevant.

lungen, ihre grundsätzliche Kompromissfähigkeit im Rahmen teils paralleler, teils konträrer Interessen ist gegeben.

Anders formuliert: Eine innere und/oder äußere Erosion der Tarifbindung, wie sie in anderen Branchen seit Jahren zu beobachten ist (Ellguth & Kohaut, 2020), findet nicht statt. Auch ‚stille Tarifflicht‘ kommt nicht vor, d.h. dass Unternehmen zwar ihre Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband aufrechterhalten, sich aber trotz rechtlicher Verpflichtung nicht mehr an die Bedingungen des geschlossenen Tarifvertrags halten. Die in unterschiedlichen Kontexten verwandte Begrifflichkeit ‚Verbetrieblichung‘ der Tarifpolitik und ihre Konsequenzen trifft unseren Kontext der Berufsgewerkschaften nicht, da es sich in sämtlichen Fällen um Haus- bzw. früher Konzerntarifverträge handelt und nicht um Flächen- bzw. Verbandstarifverträge, wie in der Metallindustrie oder im öffentlichen Dienst.³⁹ Der Grad der (vertikalen) Zentralisierung und (horizontalen) Koordinierung bleibt gering. Das in anderen Branchen, vor allem des privaten Dienstleistungssektors, virulente Problem der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, die ein Instrument zur Erhöhung der Tarifbindung sein kann, besteht wegen der niedrigen Zentralisierungsgrade ebenfalls nicht.⁴⁰

Die üblichen Verteilungs-, Schutz-, Befriedungs- und Ordnungsfunktionen des Tarifvertrags werden nicht beeinträchtigt.⁴¹ Schließlich nimmt auch der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad der betroffenen Branchen nicht ab. Auf Arbeitgeberseite spielt die aus anderen Branchen bekannte, aus unterschiedlichen Formen der Verbandsmitgliedschaft resultierende Problematik der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (Behrens, 2011) ebenfalls keine Rolle.

Last but not least: Die Bedeutung von Berufsgewerkschaften für Tarifpolitik und Streiks im Besonderen sowie für die Veränderungen der sektoralen Arbeitsbeziehungen im Allgemeinen wird eingehend analysiert. Weitgehend ungeklärt bleibt hingegen sowohl in den Medien⁴² als auch in wissenschaftlichen Abhandlungen der Einfluss von Arbeitgebern und Management, die zunächst höhere Personal- sowie zusätzliche Transaktionskosten befürchteten. Ihre erwähnte, anfänglich grundsätzliche Weigerung, überhaupt in Tarifverhandlungen mit Berufsgewerkschaften einzutreten, verzögerte und erschwerte Problemlö-

39 Vor allem unter der Voraussetzung von ‚pluralist‘ oder ‚critical employment relationship‘ (Budd & Bhawe, 2010) stellten die langwierigen Auseinandersetzungen um den Abschluss von Tarifverträgen zwischen mehreren nationalen Gewerkschaften und der ausschließlich nach irischem Arbeits- und Sozialrecht operierenden Billigfluglinie Ryanair eine Besonderheit dar (De Spiegelaere, 2020). Die zweitgrößte europäische Fluggesellschaft lehnte viele Jahre die Anerkennung von Gewerkschaften sowie jegliche Form von Kollektivverhandlungen kategorisch ab. Ryanair nahm 2018 sogar in mehreren Ländern transnational organisierte Streiks von Kabinenpersonal und Piloten – mit Flugausfällen in der Ferien- und damit Hauptreisezeit – in Kauf. Insofern handelte es sich um typische Anerkennungskonflikte im o.g. Sinn. VC setzte zunächst ihre Anerkennung als Verhandlungspartner schließlich durch und schloss, nachdem Streiks für die in Deutschland stationierten Piloten stattgefunden hatten und eine Grundlagenvereinbarung unterzeichnet worden war, im Sommer 2019 einen Tarifvertrag nach nationalem deutschen Recht, der zu höheren Entgelte und verbesserten Arbeitsbedingungen führte (<https://www.vcockpit.de/presse/pressemitteilungen/detailansicht/news/vc-und-ryanair-weiter-in-verhandlungen-vc-and-ryanair-continue-negotiations.html>). Für das Kabinenpersonal schloss ver.di ebenfalls einen Tarifvertrag mit Ryanair.

40 Eine Ausnahme ist der andauernde Grundsatz- bzw. Statuskonflikt zwischen Lufthansa und UFO, der zu mehreren Streiks sowie juristischen Auseinandersetzungen führte.

41 Daher spielen die von uns behandelten Beschäftigtengruppen in der Auseinandersetzung um die Einführung bzw. Umsetzung des allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohnkommission, 2019) keine Rolle.

42 Eine Ausnahme bilden Köhler & Jost (2017).

sungen. Hinzu kamen wiederholte Versuche einer Verrechtlichung der Tarifpolitik, u.a. spätere, anhaltende Rechtsstreitigkeiten vor den Arbeitsgerichte (u.a. Legalität einzelner Streiks, Eilanträge, einstweilige Verfügungen) sowie anhaltende Konflikte über den Status der Berufsgewerkschaften.⁴³

6 Fazit und Ausblick

6.1 Fazit

Wir haben eingangs zwischen strikt ökonomischen und organisationspolitischen Eigeninteressen von Berufsgewerkschaften unterschieden. Als Fazit halten wir fest, dass sie Letztere durch ihre zunächst faktische, später auch rechtliche Anerkennung als autonom-unabhängige Tarifpartner erreicht haben; sie konnten ihre intendierte Statussicherung bzw. sogar Statusverbesserung gegenüber sowohl Arbeitgebern als auch konkurrierenden Gewerkschaften mit Hilfe von Streiks durchsetzen und ihre externe Handlungsfähigkeit nicht nur temporär sondern sogar dauerhaft sichern. Sie können ihre vorhandene Primär- bzw. Marktmacht in Sekundär- bzw. Organisationsmacht umsetzen und diese interne Macht strategisch verwenden, um externe institutionelle Macht zu generieren und ihre Anerkennung als autonomer Akteure der Tarifpolitik durch Arbeitgeber bzw. höchste Gerichte zu erlangen. Im Wettstreit mit den Arbeitgebern um die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses erreichen sie diskursive Macht, die sie nutzen, um Konzessionen zu erzielen.

Empirische Untersuchungen zu den materiellen Zielen, d.h. zur quantitativen Tarifpolitik (Bachmann, Henssler, Schmidt, & Talmann, 2011; Bispinck, 2015; Lesch, 2016), zeigen, dass Berufsgewerkschaften nach gewissen Anfangserfolgen (Dütsch & Struck, 2017, Dütsch, Stephan, & Struck, 2017) mittel- und langfristig keine höheren Abschlüsse als Industriegewerkschaften durchsetzen können.⁴⁴ Der häufig befürchtete Lohnüberbietungswettbewerb (für andere Gesamtmetall, 2017, BDA, 2018) findet jeweils mittel- und langfristig nicht statt.

Der Vergleich dieser beiden Ziele zeigt, dass sich die organisatorischen Eigeninteressen, die vor allem von den Verbandsführungen vertreten werden, stärker durchsetzen ließen als die rein materiellen „Gesamtinteressen“. Letztere hätten nur, falls überhaupt, zu Lasten Ersterer – und damit zu Lasten der angestrebten Unabhängigkeit bzw. Verselbständigung – verfolgt werden können, was nicht geschehen ist.

43 Ein Beispiel ist der Konflikt um die Vertretungsberechtigung zwischen Lufthansa und UFO, die organisationsinterne Auseinandersetzungen sowie eine Führungskrise zu bewältigen hatte (Lesch & Kestermann, 2019). UFO organisierte zum Jahreswechsel 2019/2020 einen mehrtägigen Streik bei der Lufthansa-Tochter Germanwings (LabourNet Germany, 2020). Die Verteilungskonflikte verlagern sich vom Mutterkonzern auf seine Tochterunternehmen, auf Gewerkschaftsseite zu UFO.

44 In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu berücksichtigen, dass vor der Verselbständigung der Berufsgewerkschaften Piloten der Lufthansa und Lokführer der Deutschen Bahn infolge von Sanierungsmaßnahmen erhebliche Einbußen an ihren erreichten Tarifstandards zu verzeichnen hatten.

Bei der Behandlung der Berufsgewerkschaften sind wie bei anderen Problemen (Albert, 1998) explikative und normative Ebene strikt zu trennen.⁴⁵ Man mag diesen Typ von Gewerkschaften gerade in einem System der Arbeitsbeziehungen, in dem nach wie vor das Prinzip der Einheits- und Industrie- bzw. Multibranchengewerkschaften dominiert, für nicht notwendig oder sogar überflüssig halten. Neben den genannten historischen Erfahrungen der Bundesrepublik wären ökonomische Begründungen u.a. steigende sowohl ex ante- (höhere Informations-, Koordinations- und Verhandlungs-) als auch ex post-Transaktionskosten (höhere Kontroll- bzw. Durchsetzungs- und Implementationskosten) steigen (Williamson, 1985, 1996).

Einige Berufsgewerkschaften haben sich jedoch in den vergangenen beiden Jahrzehnten – in ihrem Sinn erfolgreich – als neue unabhängige Tarifparteien etabliert. Sie stellen offensichtlich kein vorübergehendes Phänomen dar, sondern werden in ihren begrenzten Organisationsdomänen weiterhin autonome Akteure der Tarifpolitik sein. Ihre weitere Beachtung im Kontext von Entwicklungstendenzen der Tarifpolitik und der sektoralen Arbeitsbeziehungen bleibt daher notwendig.

Eine bisher nicht behandelte, bei dualen Arbeitsbeziehungen jedoch zweifellos relevante Fragestellung ist die nach möglichen bzw. tatsächlichen Auswirkungen des Erstarkens der Berufsgewerkschaften auf die etablierten ‚collective voice‘-Institutionen vor allem der betrieblichen aber auch der überbetrieblichen Mitbestimmung: Verfolgen die inzwischen etablierten Berufsgewerkschaften eine eigenständige Betriebspolitik wie Industriegewerkschaften? Kommt es zu einer Pluralisierung nicht nur, wie analysiert, der Gewerkschaften sondern auch der Betriebsräte (u.a. in Politik, Zielen und gruppenspezifischer Zusammensetzung)? Welche Konsequenzen hätte eine derartige Entwicklung für die Interessenvertretung? Entstehen aufgrund zunehmender Interessenheterogenitäten in einzelnen Unternehmensbereichen, etwa bei Bodendiensten oder Technik, neue, unabhängige betriebliche Interessenvertretungen entweder in Kooperation mit oder in Konkurrenz zu bestehenden Betriebsräten und Gewerkschaften?

6.2 Ausblick

Seit Mitte der 2010er Jahre verlagert sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von Fragen der Tarifpluralität infolge des Erstarkens der Berufsgewerkschaften auf andere Probleme.

Bei der Bahn gehören zu den strukturellen Problemen: Zugausfälle, Verspätungen bzw. niedrige Pünktlichkeitsquote insbes. der Fernzüge, Entschädigung bzw. Erstattung für Fahrgäste, Preiserhöhungen bei Fahrplanwechseln, Personalmangel, Managementprobleme (auch in den Vorständen), Schuldenabbau sowie zusätzlicher Finanzbedarf für höhere Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen, Defizite im Güterverkehr (DB Cargo AG), Aus- und Neubau sowie Digitalisierung der Schienenwege.

Im Luftverkehr handelt es sich, vor allem in den Sommern 2018 und 2019, u.a. um zahlreiche Flugausfälle, Zunahme von Verspätungen wegen Personal-, insbes. Lotsenmangel bei der nationalen und europäischen Flugsicherung, Dauer und Effizienz der Sicher-

45 Im Übrigen halten wir es mit dem zumeist Diderot zugeschriebenen Zitat: „Mein Herr, ich teile ihre Meinung nicht, aber ich würde mein Leben dafür einsetzen, dass Sie sie äußern dürfen.“

heits-, insbes. Fluggastkontrollen⁴⁶ und deren Dominoeffekte, Insolvenz mehrerer Fluggesellschaften (in Deutschland AirBerlin 2017 und Germania 2018), Schwierigkeiten bei der Integration von Maschinen und Personal in andere Fluggesellschaften (Eurowings und Easyjet) und dadurch bedingte Flugausfälle.

2020 erfolgen wegen der COVID 19-Pandemie, die einen erheblichen Einbruch bzw. eine zeitweise Einstellung des Luftverkehrs zur Folge hat, umfangreiche staatliche Finanzhilfen. Wegen hoher Verluste werden Restrukturierungsmaßnahmen mit umfassenden Sparprogrammen, u.a. zur Reduzierung der Personalkosten, eingeleitet. Zwischen Lufthansa und VC, ver.di sowie UFO kommt es zu ‚concession bargaining‘ für die einzelnen Beschäftigtengruppen, vor allem zu temporärem Gehaltsverzicht sowie Arbeitszeitverkürzungen (einschl. Teilzeitregelungen) und Beschäftigungsgarantien trotz Arbeitsplatzabbau.

Diese Probleme führen zu Dritt- bzw. Fernwirkungen, die nicht den Berufsgewerkschaften zugerechnet werden können.

Literatur

- Albert, H. (1998). *Marktsoziologie und Entscheidungslogik. Zur Kritik der reinen Ökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Arbeitskreis Strategic Unionism (2013). Jenaer Machtressourcenansatz 2.0. In S. Schmalz, & K. Dörre (Hrsg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven* (S. 345–375). Frankfurt am Main: Campus.
- Arbeit und Arbeitsrecht (2018). *Positive Bilanz: Deutlich weniger Ausfalltage mit Tarifeinheitsgesetz*. <https://www.arbeit-und-arbeitsrecht.de/schlagzeilen/positive-bilanz-deutlich-weniger-ausfalltage-mit-tarifeinheitsgesetz/2018/08/06>
- Bachmann, R., Henssler, M., Schmidt, C. M., & Talmann, A. (2011). *Empirische Analyse der Auswirkungen der Tarifpluralität auf das deutsche Tarifvertragssystem und auf die Häufigkeit von Arbeitskämpfen*. RWI-Projektbericht. Essen: RWI.
- Bachmann, R. & Schmidt, C. M. (2015). Tarifpluralität fünf Jahre nach dem BAG-Urteil. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 64 (1), 44–54.
- BDA (2014). *Kompakt: Tarifeinheit*. [https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/\\$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf)
- BDA (2018). *Kompakt Arbeits- und Tarifrecht: Tarifeinheit*. [https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/\\$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf](https://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/kompakt-Tarifeinheit.pdf/$file/kompakt-Tarifeinheit.pdf)
- BDA (2020). *Tarifeinheit*. https://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/DE_Tarifeinheit
- BDA & DGB (2010). *Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln*. Ms. Berlin.
- Behrens, M. (2011). *Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*. Berlin: edition sigma.
- Bispinck, R. (2015). *Rolle der Berufsgewerkschaften in der Tarifpolitik*. www.boeckler.de/pdf/p_ta_bispinck_berufsgewerkschaften.pdf
- Boll, F. & Kalass, V. (2014). Streik und Aussperrung. In W. Schroeder (Hrsg.), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland* (S. 535–578). 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

46 Hinzu kamen u.a. Anfang 2019 Warnstreiks bzw. Streiks des Sicherheitspersonals an mehreren Flughäfen wegen Entgeltforderungen.

- Bosch, G. (2017). *Industrielle Beziehungen und soziale Ungleichheit in Deutschland*. IAQ-Forschung 06/2017. Universität Duisburg-Essen.
https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00045805
- Budd, J. W. & Bhawe, D. (2010). The Employment Relationship. In A. Wilkinson, T. Redman, S. Snell, & N. Bacon (Hrsg.), *Sage Handbook of Human Resource Management* (S. 51–70). London: Sage.
- Coleman, J. S. (1979). *Macht und Gesellschaftsstruktur*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge-London: Harvard University Press.
- Däubler, W. (2015). *Gutachten zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Tarifeinheitsgesetz*. Erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Berlin, 9.1.2015.
- Däubler, W. & Beppler, K. (2016). *Das neue Tarifeinheitsrecht. Hintergründe und Anwendungsprobleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2014). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Susanne Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 18/2534*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- De Spiegelaere, S. (2020). Transnational union action at Ryanair. *Transfer* 26 (2), 229–233.
- Dobson, J. R. (1997). The effects of multi-unionism: a survey of large manufacturing establishments. *British Journal of Industrial Relations* 35 (4), 547–566.
- Dütsch, M., & Struck, O. (2017). Berufe, Berufsgewerkschaften und Lohngerechtigkeit. In S. Lesse-nich (Hrsg.), *Geschlossene Gesellschaften: Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2018*.
<https://fis.uni-bamberg.de/handle/uniba/42925>
- Dütsch, M., Stephan, G., & Struck, O. (2017). Lohnpolitik von Berufsgewerkschaften und Gerechtigkeitswahrnehmungen: Eine quasi-experimentelle Analyse. *Industrielle Beziehungen* 24 (3), 271–295.
- Ecke, O. (2015). *Agenda-Setting 2.0: Die neue Öffentlichkeit*.
<http://docplayer.org/8881677Medientage-2015-die-neue-oeffentlichkeit-22-oktober-2015-dr-oliver-ecke-tnsinfratest-agenda-setting-2-0-tns-2015.htm>
- Ellguth, P., & Kohaut, S. (2020). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019. *WSI-Mitteilungen* 73 (4), 278–285.
- Eurofound (2017). *Germany: Collective bargaining law declared largely constitutional*.
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/germany-collective-bargaining-law-declared-largely-constitutional>
- Fichter, M., Ludwig, C., Schmalz, S., Schulz, B., & Steinfeldt, H. (2018). *The transformation of organised labor. Mobilising power resources to confront 21st century capitalism*. Study Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: FES.
- Franzen, M., Thüsing, G., & Waldhoff, C. (2012). *Arbeitskampf in der Daseinsvorsorge. Vorschläge zur gesetzlichen Regelung von Streik und Aussperrung in Unternehmen der Daseinsvorsorge*. München: Beck.
- Funk, L., & Lesch, H. (2016). Arbeitskämpfe und Drittwirkung: Handlungsbedarf des Gesetzgebers? *Sozialer Fortschritt* 65 (11), 245–274.
- Gesamtmetall (2017). *Tarifeinheit*.
<https://www.gesamtmetall.de/tarifpolitik/tarifautonomie/tarifeinheit>
- Greef, S. (2012). *Die Transformation des Marburger Bundes. Vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Greef, S. (2018). Zwischen Berufsverband und Gewerkschaft: Der Marburger Bund als Ärzteverband. In T. Spier, & C. Strünck (Hrsg.), *Ärzteverbände und ihre Mitglieder. Zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik* (S. 191–216). Wiesbaden: Springer VS.

- Gumbrell-McCormick, R., & Hyman, R. (2013). *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Hrsg.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Ibsen, C. L., & Keune, M. (2018). *Organised Decentralisation of Collective Bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 217. Paris: OECD.
- Iwd (2018). *Weniger Streiks, mehr Kooperation*.
<https://www.iwd.de/artikel/weniger-streiks-mehr-kooperation-397295/>
- Jürgens, U. (1983). Die Entwicklung von Macht, Herrschaft und Kontrolle im Betrieb als politischer Prozess – Eine Problemskizze zur Arbeitspolitik. In: U. Jürgens, & F. Naschold (Hrsg.), *Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation von Arbeit* (S. 58–91). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kalass, V. (2012). *Neue Gewerkschaftskonkurrenz im Bahnwesen. Konflikt um die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer*. Wiesbaden: Springer VS.
- Keller, B. (1985). Schlichtung als autonomes Regelungsverfahren der Tarifvertragsparteien. In G. Endrweit, E. Gaugler, W. H. Stachle, & B. Wilpert (Hrsg.), *Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland, Österreich, Schweiz* (S. 119–130). Berlin-New York: de Gruyter.
- Keller, B. (1983). *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*. Frankfurt-New York: Campus.
- Keller, B. (1993). *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*. Baden-Baden: Nomos.
- Keller, B. (2004). *Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum – das Beispiel ver.di*. Hamburg: VSA.
- Keller, B. (2012). Der Zusammenschluss von Gewerkschaften im Eisenbahnsektor. *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 21 (4), 247–262.
- Keller, B. (2013). Sind Gewerkschaftszusammenschlüsse die Lösung oder das Problem? Das Beispiel der Bahn. In S. Rüb, & T. Müller (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration. Ökonomische und soziale Herausforderungen im Zeichen der Euro-Krise*. Festschrift für Hans-Wolfgang Platzer (S. 151–170). Baden-Baden: Nomos.
- Keller, B. (2017). *Berufs- und Spartengewerkschaften. Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik*. Augsburg-München: Rainer Hampp.
- Kochan, T. A., & Lipsky, D. B. (2003). Conceptual foundations: Walton and McKersie's subprocesses of negotiations. In T. A. Kochan, & D. B. Lipsky (Hrsg.), *Negotiations and change: From the workplace to society* (S. 15–19). Ithaca: ILR Press.
- Köhler, C., & Jost, P. (2017). *Tarifkonflikte in den Medien. Was prägt die Berichterstattung über Arbeitskämpfe?* OBS-Arbeitsheft 89. Frankfurt: OBS.
- Kuhn, T. S. (2007). *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. 24. Aufl. Frankfurt: Suhrkamp.
- LabourNet Germany (2020). *Konflikt zwischen UFO und Lufthansa um Tarifvertrag Teilzeit*.
<https://www.labournet.de/branchen/dienstleistungen/luft/lh/ufo-streikankuendigung-des-kabinenpersonals-zunaechst-fuer-die-lufthansa-20-10-2019/>
- Lehndorff, S., Dribbusch, H., & Schulten, T. (Hrsg.) (2017). *Rough waters. European trade unions in a time of crises*. Brussels: ETUI.
- Lesch, H. (2015a). Spartengewerkschaften, Statuskonflikte und Gemeinwohl: Gesetzlicher Ordnungsrahmen statt Laissez-faire. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 64 (1), 111–134.
- Lesch, H. (2015b). Changes in industrial action: A comparison between Germany and other OECD countries. *CESifo* 16 (4), 68–78.
- Lesch, H. (2016). Spartengewerkschaften: Abspaltungsmotive, Lohnpolitik und Konfliktverhalten. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (Sonderheft 2), 155–174.

- Lesch, H. (2020). *Tarifpolitik unter dem Einfluss der Corona-Pandemie. Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2020*. IW-Report 36/2020. Köln: IW.
- Lesch, H., & Kestermann, C. (2019). *Tarifpolitischer Bericht 1. Halbjahr 2019*. IW-Report 30/2019. Köln: IW.
- Lesch, H., & Kestermann, C. (2020). *Konfliktlösung durch Schlichtung und Mediation. Tarifpolitischer Bericht 2. Halbjahr 2019*. IW-Report 4/2020. Köln: IW.
- Lévesque, C., & Murray, G. (2010). Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer* 16 (3), 333–350.
- Machin, S., Stewart, M., & Van Reenen, J. (1993). The economic effects of multiple unionism: Evidence from the 1984 workplace industrial relations survey. *Scandinavian Journal of Economics* 95 (3), 279–296.
- Mindestlohnkommission (2019). *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach §9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*. https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Müller-Jentsch, W. (1985). Berufs-, Betriebs- oder Industriegewerkschaften. In G. Endruweit, E. Gaugler, W. H. Staehle, & B. Wilpert (Hrsg.), *Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Deutschland, Österreich, Schweiz* (S. 369–381). Berlin-New York: de Gruyter.
- Nienhäuser, W. (2008). Resource Dependence Theory – How well does it explain behavior or organizations? *Management Revue* 19(1+2), 9–32.
- Offe, C. (1974). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In H. P. Widmaier (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S. 264–293). Frankfurt: Athenaeum.
- Olson, M. (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Olson, M. (1985). *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Schmalz, S., & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. *Industrielle Beziehungen* 21 (3), 217–237.
- Schroeder, W. (2012). Spartengewerkschaften: Chance zur Modernisierung des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen. *ifo Schnelldienst* 65/10, 3–6.
- Schroeder, W., & Greef, S. (2008). Industrie- und Spartengewerkschaften im Konflikt. Organisatorische Voraussetzungen und realisierte Gelegenheitsstrukturen. *Industrielle Beziehungen* 15 (4), 329–355.
- Schroeder, W., & Greef, S. (2014). Struktur und Entwicklung des deutschen Gewerkschaftsmodells: Herausforderung durch Sparten- und Berufsgewerkschaften. In: W. Schroeder (Hrsg.), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland* (S. 123–145). 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Schroeder, W., Kalass, V., & Greef, S. (2011). *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*. Wiesbaden: VS.
- Schwarzwälder, T. (2013). *Machtmißbrauchskontrolle von Streiks selbstständig organisierter Funktionsebenen*. Münster: LIT Verlag.
- Sinn, W. (2017). *Berufsgewerkschaften sollte man abschaffen*. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/denkfabrik-berufsgewerkschaften-sollte-man-abschaffen/20082994.html>
- Streck, W. (1993) Klasse, Beruf, Unternehmen, Distrikt. Organisationsgrundlage industrieller Beziehungen im europäischen Binnenmarkt. In B. Strümpel, & M. Dierkes (Hrsg.), *Innovation und Beherrschung in der Arbeitspolitik* (S. 39–68). Stuttgart: Schäffer Poeschel.

- Traxler, F. (1995). Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations. In C. Crouch, & F. Traxler (Hrsg.), *Organized industrial relations in Europe: What future?* (S. 3–19). Aldershot: Avebury.
- Traxler, F. (1998). Collective bargaining in the OECD. Developments, preconditions and effects. *European Journal of Industrial Relations* 4 (2), 207–226.
- Vandaele, K. (2011). *Sustaining or abandoning 'social peace'. Strike developments and trend in Europe since the 1990*. ETUI Working Paper 2011.5. Brussels: ETUI.
- Visser, J. (2012). The rise and fall of industrial unionism. *Transfer* 18 (2), 129–141.
- Waas, B. (2011). *Der Regelungsentwurf von DGB und BDA zur Tarifeinheit – Verfassungs- und internationalrechtliche Aspekte. Gutachten im Auftrag des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht*. Frankfurt am Main: HSI.
- Walton, R. E., & McKersie, R. B. (1991). *A behavioural theory of labour negotiations. An analysis of a social interaction system*. 2nd ed., Ithaca-London: ILR Press.
- Weiss, M., & Schmidt, M. (2008). *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. 3rd ed. The Hague-London-Boston: Kluwer.
- Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York-London: Free Press.
- Williamson, O. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford-New York: Oxford University Press.