

Rechtliche Rahmenbedingungen

für die Gründung einer IG Luftverkehr (IGL)

Gutachtliche Stellungnahme

von

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen

A. Die Fragestellung

Anfang November 2014 hat die Unabhängige Flugbegleiter-Organisation (UFO) eine Initiative ergriffen, um die Gründung einer „Industriegewerkschaft Luftverkehr“ (IGL) auf den Weg zu bringen. Zu diesem Zweck hat sie Gespräche zwischen den bestehenden Organisationen angeregt, die mittlerweile auch stattgefunden haben. Beteiligt waren neben der UFO die „Vereinigung Cockpit“ (VC), die „Gewerkschaft der Flugsicherung“ (GdF), die „Arbeitnehnergewerkschaft im Luftverkehr“ (AGiL) sowie die „Technikgewerkschaft Luftfahrt“ (TGL).

Einigkeit besteht darüber, dass die heutigen Organisationen als solche bestehen bleiben. Der Vorsitzende der UFO (der mitgliederstärksten Organisation) betonte, jeder müsse sich in der neuen Struktur wiederfinden können.

So die Meldung der Rheinischen Post vom 29. 1. 2015, abrufbar unter www.rp-online.de/wirtschaft/ig-luftverkehr-luftfahrt-gewerkschaft

Sinn der Gründung sei nicht in erster Linie, stärkste Gewerkschaft bei der Lufthansa, anderen Airlines und den Flughafenbetreibern zu werden. Vielmehr gehe es um die Möglichkeit zu solidarischem Handeln für Kolleginnen und Kollegen in bisher schwach organisierten Bereichen des Luftverkehrs. Dazu gehöre beispielsweise das Personal am Boden oder in den Großküchen.

So der UFO-Vorsitzende Baublies in einer Erklärung vom 4. November 2014, abrufbar unter www.zeit.de/wirtschaft/2014-11/gewerkschaft-flugbegleiter

Die rechtliche Form, in der sich eine IG Luftverkehr organisiert, ist derzeit offen. Ausgeschlossen ist lediglich eine Auflösung der bestehenden Verbände unter gleichzeitiger Neugründung einer Mitgliedergewerkschaft „Industriegewerkschaft Luftverkehr“. Ein solcher Weg würde bewährte Strukturen zerstören und ähnliche Friktionen hervorrufen, wie sie bei der Gründung von ver.di zu Tage getreten sind. Alle Beteiligten sind sich über die Ablehnung dieser Alternative einig, so dass eine weitere Vertiefung hier nicht angezeigt ist.

Ernsthaft in Betracht kommen zwei Möglichkeiten:

1. Die bestehenden Organisationen, die an den Gesprächen teilgenommen haben, schließen sich zu einer Spitzenorganisation zusammen, die nach § 2 Abs. 2 oder Abs 3 TVG selbst Tarifverträge abschließen kann.
2. Man gründet eine gemischte Organisation, der sowohl die tariffähigen bestehenden Organisationen als auch Einzelpersonen angehören. Nicht tariffähige Organisationen erhalten eine Mitgliedschaft, dürfen aber in die tarifpolitische Willensbildung nicht eingeschaltet werden.

B. Die Bildung einer Spitzenorganisation nach § 2 Abs. 2 und Abs. 3

TVG

Gewerkschaften können sich – genau wie Arbeitgebervereinigungen – zu Spitzenorganisationen zusammenschließen. Beispiele hierfür sind der DGB und der Deutsche Beamtenbund/Tarifunion. Eine solche Spitzenorganisation kann im Namen einzelner oder aller angeschlossenen Verbände Tarifverträge schließen, wenn sie über eine entsprechende Vollmacht verfügt (§ 2 Abs. 2 TVG). Sie kann auch selbst Partei eines Tarifvertrages sein, „wenn der Abschluss von Tarifverträgen zu ihren satzungsmäßigen Aufgaben gehört.“ (§ 2 Abs. 3 TVG).

Spitzenorganisationen im Sinne des § 2 Abs. 2 und 3 TVG können nur „Gewerkschaften“ bilden. Einigkeit besteht in Rechtsprechung und Literatur darüber, dass von einer Gewerkschaft nur dann die Rede sein kann, wenn die fragliche Organisation „tariffähig“ ist. Dies setzt neben den sonstigen Bedingungen wie freie Bildung, Unabhängigkeit von der Gegenseite und (wohl auch) Überbetrieblichkeit voraus, dass die Organisation „Durchsetzungskraft“ hat, was in der Rechtsprechung auch als „Mächtigkeit“ bezeichnet wird.

BAG 28. 3. 2006 – 1 ABR 58/04, NZA 2006, 1112, 1114 Tz. 34 mit eingehenden Nachweisen

Sie muss von der Arbeitgeberseite als Verhandlungspartner „ernst genommen“ werden.

BAG, a. a. O., Tz. 39: Die Arbeitnehmervereinigung muss zumindest so viel Druck ausüben können, „dass sich die Arbeitgeberseite veranlasst sieht, sich auf Verhandlungen über eine tarifliche Regelung von Arbeitsbedingungen einzulassen.“

Weiter muss die Organisation über eine gewisse „Leistungsfähigkeit“ verfügen. Dies bedeutet, dass sie eine ausreichende finanzielle Ausstattung haben muss, um Tarifverhandlungen vorzubereiten und ggf. die Durchführung der abgeschlossenen Tarife überwachen zu können. Dabei genügt ein kleiner organisatorischer Apparat, wenn nur eine bestimmte Berufsgruppe organisiert wird, deren Angehörige sich auf wenige Standorte konzentrieren.

So BAG v. 14.12.2004 – 1 ABR 51/03, NZA 2005, 697

Dass UFO, VC und GdF nach diesen Kriterien tariffähig sind, ist mittlerweile allgemein anerkannt. Eine entsprechende Aussage ist jedoch in Bezug auf AGiL und TGL derzeit nicht möglich.

Nach der Rechtsprechung des BAG müssen *alle* Gewerkschaften, die eine Spitzenorganisation bilden, tariffähig sein.

BAG 14. 12. 2010 – 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289, 296 Tz. 72

Dies folgt schon aus dem Wortlaut von § 2 Abs. 2 und 3 TVG, wonach nur „Gewerkschaften“ Zusammenschlüsse in Form von Spitzenorganisationen begründen können. Außerdem wäre es sonst möglich, dass eine nicht tariffähige Organisation durch Beitritt zu einem Spitzenverband ihren Mitgliedern tariflichen Schutz und damit einen Status verschaffen könnte, der für sie aus eigener Kraft nicht erreichbar wäre. Dies könnte wiederum die Spitzenorganisation zu einer Politik veranlassen, die sich entgegen Art. 9 Abs. 3 GG nicht voll an den Interessen der Arbeitnehmer orientiert.

Ähnlich BAG 14. 12. 2010 – 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289, 296 Tz. 73 f.

Wäre nur *eine* Mitgliedsorganisation nicht tariffähig, würde die Spitzenorganisation nicht mehr als solche qualifiziert mit der Folge, dass sie auch keine Tarifverträge mehr abschließen könnte.

Ob AGiL und TGL tariffähig sind oder nicht, lässt sich den verfügbaren Unterlagen nicht entnehmen. Damit ist das Risiko nicht von der Hand zu weisen, dass im Streitfalle die eine oder die andere Organisation als nicht tariffähig betrachtet und als Folge auch die IGL nicht mehr als tariffähiger Spitzenverband angesehen würde. Ein solches Risiko einzugehen, kann nicht empfohlen werden, solange ggf. noch andere Auswege zur Verfügung stehen.

Nach der Auffassung des BAG ist es durchaus möglich, dass auch eine Noch-Nicht-Gewerkschaft Mitglied einer Spitzenvereinigung wird, sofern ihr durch die Satzung Einwirkungsmöglichkeiten auf die Tarifpolitik der Gesamtorganisation verschlossen sind.

BAG 14. 12. 2010 – 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289, 296 Tz. 75

Wie man dies terminologisch zum Ausdruck bringt („Gastmitgliedschaft“, „OT-Mitgliedschaft“, „Mitglied mit Beobachterstatus“) ist eine sekundäre Frage, die im Rahmen der jeweiligen Satzung entschieden werden kann. Den Umständen nach muss es auch ausgeschlossen sein, dass die nicht tariffähige Organisation die im Rahmen von § 2 Abs. 2 und 3 TVG abgeschlossenen Tarife übernimmt und aus eigenem Entschluss auf ihre Mitglieder erstreckt. Dies schließt nicht aus, dass sie sich um einen separaten Anschlussstarifvertrag bemüht und diesen ggf. auch im Wege des Arbeitskampfes erzwingt – in diesem Fall würde sie aller Voraussicht nach zu einer tariffähigen Gewerkschaft, weil sie ersichtlich von der Gegenseite ernst genommen würde.

Die Existenz einer Gastmitgliedschaft führt nicht dazu, dass damit auch eine Tarifzuständigkeit für den Organisationsbereich des Gastmitglieds begründet würde. Diese müsste vielmehr durch die tariffähigen Mitgliedsgewerkschaften geschaffen werden. Eine entsprechende Bestimmung in der Satzung der Spitzenorganisation würde nicht genügen: Das BAG hat in seiner Entscheidung zur CGZP ausdrücklich betont, die Spitzenorganisation habe eine von ihren Mitgliedsverbänden abgeleitete Zuständigkeit und könne nicht in Bereichen tätig werden, wo diese keine Zuständigkeit haben.

BAG 14. 12. 2010 – 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289 Ls. 4

Würde sie dies dennoch tun, wäre sie nicht mehr als tarifrechtlich handlungsfähige Spitzenorganisation anzusehen.

C. Die gemischte Organisation – Gewerkschaften und Einzelpersonen als Mitglieder

Die Ausdehnung der Zuständigkeit von UFO, VC und GdF insbesondere auf das Bodenpersonal erscheint nicht unproblematisch und wird – soweit ersichtlich – auch nicht ernsthaft diskutiert. Da es dort aber – außer der dem IGL-Projekt fern stehenden Gewerkschaft ver.di – keine unstreitig tariffähigen Organisationen gibt, kommt in Betracht, die IGL als „hybride“ Organisation zu konzipieren: Außerhalb des Organisationsbereichs der drei tariffähigen Gewerkschaften UFO, VC und GdF könnten Einzelpersonen Mitglieder der IGL werden. Dabei stellen sich drei Fragen.

- Kann eine tariffähige Organisation auch so strukturiert sein, dass sie sowohl Gewerkschaften als auch Einzelpersonen zu ihren Mitgliedern zählt?
- Können hier Konflikte mit dem Demokratieprinzip auftreten?
- Nach welchen Grundsätzen bestimmt sich die Tariffähigkeit einer solchen hybriden Organisation? Ist es rechtlich von Bedeutung, dass die IGL – zumindest während einer Übergangszeit – im Bereich ihrer Einzelmitglieder möglicherweise nicht über die nötige Mächtigkeit verfügt oder genügt das Druckpotential, das von den tariffähigen korporativen Mitgliedern ausgeht?

I. Zulässigkeit gemischter („hybrider“) Organisationen

Ob eine Organisation in der skizzierten Weise zusammengesetzt sein kann, ist in Rechtsprechung und Literatur bisher nicht umfassend erörtert und geklärt.

Das BAG hat sich mit dieser Frage explizit nur für die Arbeitgeberseite befasst. In einer ersten Entscheidung hat es die gleichzeitige Mitgliedschaft von Arbeitgeberverbänden und einzelnen Arbeitgebern in derselben Organisation gebilligt.

BAG 22. 3. 2000 – 4 ABR 79/98, AP Nr. 49 zu § 2 TVG = NZA 2000, 893

Die Eigenschaft als Spitzenorganisation werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass es auch Einzelmitglieder gebe.

BAG, a. a. O., Tz 12

In einer weiteren Entscheidung

BAG 6. 5. 2003 – 1 AZR 241/02 – NZA 2004, 562

hat das BAG eine Satzungsbestimmung für wirksam erklärt, wonach eine Handwerksinnung einem Arbeitgeberverband beitreten könne, dem einzelne Arbeitgeber angehören.

„Schutzwürdige Belange“ der Innungsmitglieder oder Dritter würden dadurch nicht beeinträchtigt. Den Handwerkern, die mit dem Beitritt nicht einverstanden seien, stehe es frei, die Innung zu verlassen.

BAG 6. 5. 2003 – 1 AZR 241/02 – NZA 2004, 562, 563 rechte Spalte

Eine entsprechende Entscheidung für die Arbeitnehmerseite ist nicht ersichtlich. Zwar existiert in der Praxis die ITF (= Internationale Transportarbeiter Föderation) als „hybrider“ Verband, der auf der einen Seite Gewerkschaften, auf der anderen Seite aber auch Einzelpersonen aufnimmt, und zwar aus Ländern, wo die freie Gewerkschaftsbildung in der Praxis nicht garantiert ist. In zwei Entscheidungen hatte das BAG aber nur zu der Frage Stellung zu nehmen, ob im konkreten Fall ein von der ITF abgeschlossener Tarifvertrag normative Wirkung entfaltete oder als Kollektivvertrag zugunsten Dritter wirkte.

BAG 16. 2. 2000 – 4 AZR 14/99, AP Nr. 54 zu § 2 TVG = NZA 2001, 331;

BAG 14. 4. 2004 – 4 AZR 322/03, IPRspr. 2004, 110

Das eine wie das andere wurde im Wege der Auslegung verneint. In beiden Entscheidungen blieb deshalb die Frage der Tariffähigkeit der ITF dahinstehen, da es auf sie nicht mehr ankam. Das Problem, ob dafür auch die Existenz von zwei Arten von Mitgliedern relevant sein könnte, wurde überhaupt nicht angesprochen.

Das BAG hat jedoch häufig Grundsätze, die für die Organisation der einen Seite galten, auch auf die andere übertragen. So hat es etwa die Möglichkeit der Gastmitgliedschaft in einem Spitzenverband der Arbeitnehmerseite und den damit verbundenen Ausschluss der Einflussnahme auf tarifpolitische Entscheidungen mit dem Argument begründet, auf Arbeitgeberseite gebe es die OT-Mitgliedschaft und dabei dürfe den OT-Mitgliedern kein tarifpolitischer Einfluss eingeräumt werden.

BAG 14. 12. 2010 – 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289, 296 Tz. 75 unter Bezugnahme auf BAG 20. 5. 2009 – 4 AZR 179/08, NZA 2010, 105 Tz. 22 ff.

Die Literatur hat der BAG-Rechtsprechung im Wesentlichen zugestimmt und sie auch auf die Arbeitnehmerseite übertragen.

So Oetker, in: Wiedemann (Hrsg.), Kommentar zum TVG, 7. Aufl., München 2007, § 2 Rn. 428; Peter, in: Däubler, Kommentar zum TVG, 3. Aufl., Baden-Baden 2012, § 2 Rn. 129; Stein, in: Kempen/Zachert (Hrsg.), Kommentar zum TVG, 5. Aufl. 2014, § 2 Rn. 173, 176; Berg/Kocher u. a., Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht, Kompaktcommentar, 4. Aufl., Frankfurt/Main 2013, § 2 Rn. 89; im Grundsatz auch Löwisch/Rieble, Kommentar zum TVG, 3. Aufl., München 2012, § 2 Rn. 307, 441

Von daher bestehen keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, eine solche gemischte Organisation zu bilden. Allerdings stellen sich Folgefragen.

II. Kollision mit dem Demokratieprinzip?

Löwisch/Rieble (a. a. O., § 2 Rn. 308 ff.) üben Kritik an der BAG-Entscheidung zu den Handwerksinnungen. Sie beziehen sich zunächst auf den öffentlich-rechtlichen Charakter der Innungen, der die Unabhängigkeit des Arbeitgeberverbands, dem sie beitreten, gegenüber dem Staat gefährden könnte, da sie anders als eine privatrechtliche Vereinigung einer staatlichen Aufsicht unterstehen. Im vorliegenden Zusammenhang ist dieser Einwand jedoch ohne Interesse.

Einschlägiger sind demgegenüber die Ausführungen in § 2 Rn. 308, wo es u. a. heißt:

„Die Tariffähigkeit des Spitzenverbandes fußt... sowohl auf der Mitgliedschaft der Individuen wie auf der Kollektivmitgliedschaft. Das bereitet Probleme für die „demokratische Organisation“ der Organisation, die zugleich Spitzen- und einfacher Tarifverband ist. Denn Mitgliedsverbände haben typischerweise ein Blockstimmrecht und können womöglich die Individualmitglieder majorisieren. Während die Individualmitglieder bei Abstimmungen über tarifpolitische Fragen im Ringen um die Mehrheit eine Individual-Opposition niederringen müssen, gehen Kollektivmitglieder geschlossen in die Abstimmung und vereinnahmen ihre internen Oppositionsstimmen. Stimmrechtsgleichheit ist das nicht. Auf Gewerkschaftsseite ist das schlechterdings nicht hinzunehmen...“

Ob diese Feststellungen nach geltendem Recht von Bedeutung sind, wird man bezweifeln können.

Das Bundesverfassungsgericht hat bisher darauf verzichtet, eine demokratische Binnenstruktur als Erfordernis für eine Koalition oder für eine Gewerkschaft zu nennen und hat sich ausschließlich auf andere Merkmale wie die Unabhängigkeit von der Gegenseite und vom Staat sowie die „Mächtigkeit“ gestützt.

S. etwa BVerfG 20. 10. 1981 – 1 BvR 404/78, AP Nr. 31 zu § 2 TVG = NJW 1982, 815

Das BAG hat die demokratische Binnenstruktur zunächst gleichfalls nicht erwähnt,

BAG 25. 11. 1986 – 1 ABR 22/85, AP Nr. 36 zu § 2 TVG = NZA 1987, 492

dann jedoch in der Entscheidung zur Tariffähigkeit der CGZP ausgeführt:

BAG 28. 3. 2006 – 1 ABR 58/04, NZA 2006, 1112, 1117 Tz. 55: „Eine demokratische Binnenstruktur hat die Rechtsprechung ... als Wesensmerkmal einer tariffähigen Gewerkschaft bislang nicht ausdrücklich verlangt... Auch A II 2 des Staatsvertrags vom 18. 5. 1990 nennt dieses Merkmal nicht. Gleiches gilt – im Unterschied zu Art. 21 Abs. 1

Satz 3 GG – für Art. 9 Abs. 3 GG. Zwar mag die Notwendigkeit einer mitgliedschaftlichen Legitimation der durch den Abschluss von Tarifverträgen wahrgenommenen Rechtsetzungsbefugnis gewisse Mindestanforderungen an die demokratische Verfassung einer Gewerkschaft stellen. Sofern die Statuten einer Arbeitnehmervereinigung aber grundsätzlich die Gleichheit der Mitglieder und deren Teilnahme am innerverbandlichen Willensbildungsprozess vorsehen, besteht kein Grund, die Tariffähigkeit der Arbeitnehmervereinigung wegen etwaiger Defizite in der demokratischen Binnenstruktur in Frage zu stellen.“

Dass die „Mindestanforderungen“ an die demokratische Struktur dadurch verletzt sind, dass die von Löwisch-Rieble befürchtete Majorisierung durch die „Blockstimmen“ der korporativen Mitglieder eintritt, wird man durchaus bezweifeln können, da die formale Stimmgleichheit gewahrt ist. Dennoch ist zu beachten, dass die weit überwiegende Auffassung in der Literatur das Erfordernis einer demokratischen Binnenstruktur in vollem Umfang bejaht.

Berg/Kocher u. a., a. a. O., § 2 Rn. 20; Däubler, in: Däubler (Hrsg.), a. a. O., Einl. Rn. 92; Franzen, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 15. Aufl., München 2015, § 2 TVG Rn. 15; Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Bd. I, München 1997, § 9 II 5 (S. 400 ff.); Kempen, in: Kempen/Zachert (Hrsg.), a. a. O., Grundlagen, Rn. 82 ff.; Oetker, in: Wiedemann (Hrsg.), a. a. O. § 2 Rn. 341 ff.

Außerdem entspricht es dem Selbstverständnis einer modernen Gewerkschaft, eine umfassende Mitgliederpartizipation zu gewähren und sich nicht nur mit einem „demokratischen Minimum“ zu begnügen. Aus diesem Grund sind die Einwände von Löwisch/Rieble zumindest gewerkschaftspolitisch durchaus ernst zu nehmen.

Die beschworene Gefahr eines Blockstimmrechts der korporativen Mitglieder und einer dadurch geschaffenen Majorisierung der Einzelmitglieder kann durch eine entsprechende Gestaltung der Satzung ausgeschlossen werden. Wie eine Gewerkschaft ihre Binnenstruktur gestaltet, ist ihr grundsätzlich selbst überlassen. Sie kann daher eine Gestaltung wählen, die den „korporativen“ Mitgliedern keine herausgehobene Stellung gewährt sondern auf die Gleichheit aller Stimmen und damit auf die gleichen Partizipationsmöglichkeiten aller

unmittelbaren oder mittelbaren Mitglieder besonderen Wert legt. Denkbar ist etwa folgendes Modell:

Je 100 Personen (Mitglieder der Mitgliedsgewerkschaften oder Individualmitglieder) wählen einen Delegierten/eine Delegierte. Die Zahl „100“ kann jederzeit durch eine andere sinnvoll erscheinende ersetzt werden. Die Wahl der Delegierten erfolgt innerhalb der Mitgliedsgewerkschaften nach genau denselben Grundsätzen wie außerhalb: 100 zu 1, in geheimer Abstimmung. Wie die Individualmitglieder zusammengefasst werden (wohl nach Standorten), lässt sich nicht abschließend beurteilen, ebenso wenig, was passiert, wenn in der fraglichen Einheit 151 Mitglieder vorhanden sind. Beides lässt sich aber unschwer regeln.

Die Versammlung aller auf diese Weise gewählten Delegierten wählt den Vorstand der neuen Gewerkschaft und trifft ggf. die Leitentscheidungen. Von einer Majorisierung durch bestimmte Gruppen kann nicht die Rede sein, ebenso wenig davon, dass die internen Oppositionsstimmen in den bestehenden Gewerkschaften „vereinnahmt“ würden. Der demokratische Charakter des Aufbaus könnte von niemandem in Frage gestellt werden. Dem Einwand, das Demokratieprinzip sei nicht gewahrt, kann daher unschwer Rechnung getragen werden.

III. Die Tariffähigkeit der gemischten Organisation

1. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen

Nach der Rechtsprechung des BAG können Organisationen, die sowohl Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände als auch Einzelpersonen als Mitglieder haben, sowohl nach § 2 Abs. 3 wie auch nach § 2 Abs. 1 TVG tariffähig sein. Soweit sie Tarifverträge für die Verbände abschließen, können sie sich – eine entsprechende Satzungsbestimmung vorausgesetzt – auf § 2 Abs. 3 beziehen; soweit sie Tarifverträge (auch) für die Individualmitglieder schließen, können sie sich ggf. auf § 2 Abs. 1 TVG stützen.

BAG 22. 3. 2000 – 4 ABR 79/98, AP Nr. 49 zu § 2 TVG = NZA 2000, 893 Ls. 1:

„Eine Vereinigung, die neben Einzelmitgliedern Vereinigungen als Mitglieder aufnimmt, kann in diesem Fall sowohl nach § 2 Abs. 1 TVG tariffähig sein als auch diese Rechtsmacht durch die Eigenschaft als Spitzenorganisation nach § 2 Abs. 3

TVG besitzen.“

Das Handeln auf der einen wie der anderen Rechtsgrundlage bedarf näherer Betrachtung.

2. Tariffähigkeit der IGL als Spitzenorganisation

Die IGL kann bei entsprechender Ermächtigung in der Satzung Tarifverträge für die Gewerkschaften abschließen, die bei ihr Mitglied sind. Insoweit greift § 2 Abs. 3 TVG ein, soweit dessen Voraussetzungen im Einzelnen erfüllt sind.

Notwendig ist zunächst, dass sämtliche Mitgliedsgewerkschaften, auf die sich der Tarifvertrag erstrecken soll, tariffähig sind. Dies ist im vorliegenden Fall ohne weiteres zu bejahen.

Zum zweiten kann das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen nur insgesamt, nicht etwa beschränkt auf einzelne Teilbereiche wie z. B. bestimmte Personengruppen auf die Spitzenorganisation übertragen werden. Der Organisationsbereich darf außerdem nicht größer als der der Einzelgewerkschaften sein; es gilt kraft richterlicher Rechtsfortbildung der Grundsatz der Zuständigkeitskongruenz.

BAG 14. 12. 2010 – 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289, 296 Tz. 70 ff.; dazu insbesondere Greiner, in: Henssler/Moll/Bepler (Hrsg.), Der Tarifvertrag. Handbuch für das gesamte Tarifrecht, Köln 2013, Teil 2 Rn. 197

Die Zuständigkeit der Spitzenorganisation berührt die Tariffähigkeit der Mitgliedsgewerkschaften in keiner Weise. Sie behalten alle ihre Rechte und sind weiterhin in vollem Umfang tariffähig. Dies ist in Rechtsprechung und Literatur allgemein anerkannt.

BAG 22. 2. 1957 – 1 AZR 426/56, AP Nr. 2 zu § 2 TVG; Berg/Kocher u. a., a. a. O., § 2 Rn. 57; Löwisch/Rieble, a. a. O. § 2 Rn. 304; Schubert, in: Jacobs/Krause/Oetker/Schubert, Tarifvertragsrecht, 2. Aufl., München 2013, § 2 Rn. 157; Greiner, a. a. O., Teil 2 Rn. 194

Insoweit dürften sich keine Schwierigkeiten ergeben, der IGL die Zuständigkeit für alle die Felder einzuräumen, für die UFO, VC und GdF zuständig sind. Möglich ist eine interne

Rollenverteilung, wonach sich die IGL um bestimmte Fragen kümmert, während die Einzelgewerkschaften weiterhin die einzig Aktiven auf allen anderen Gebieten bleiben. Eine solche Festlegung hat allerdings nur im Innenverhältnis Bedeutung; nach außen hin wäre die IGL zu Tarifverträgen auf allen Gebieten befugt, auf denen auch die Einzelgewerkschaften eine Zuständigkeit haben.

Ebenso Greiner, a. a. O., Teil 2 Rn. 94

3. Tariffähigkeit der IGL als Mitgliederorganisation

Soweit die IGL Tarifverträge für ihre Einzelmitglieder abschließen möchte, muss sie nach § 2 Abs. 1 TVG tariffähig sein. Dies setzt voraus, dass diese zu ihrem Organisationsbereich gehören und dass die IGL über die nötige „Mächtigkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ verfügt.

Unproblematisch ist der Fall, dass die Zahl ihrer Einzelmitglieder so groß ist, dass die IGL schon aufgrund dieser Tatsache als Verhandlungspartner ernst genommen würde. Dies wäre gewissermaßen eine Situation, in der eine Koalition, die sich ausschließlich auf die Einzelmitglieder stützt, als selbständige Gewerkschaft anerkannt würde. Diese Voraussetzung ist jedoch insbesondere in der Zeit unmittelbar nach der Gründung nicht notwendigerweise gegeben. Es stellt sich also die Frage, ob bei der Bestimmung der „Mächtigkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ auch das Potential der Einzelgewerkschaften mit berücksichtigt werden muss.

In Rechtsprechung und Literatur ist bislang nur der Fall erörtert, dass eine Mitgliederorganisation in bestimmten Bereichen „mächtig“ und „leistungsfähig“ ist, während sie dies in anderen Teilen ihres Organisationsbereichs nicht ist. Das BAG hat die von einem Teil der Literatur befürwortete Annahme einer „relativen Tariffähigkeit“ zurückgewiesen, wonach nur in den Bereichen des Arbeitslebens Tarifverträge abgeschlossen werden können, wo die Mächtigkeit und Leistungsfähigkeit auch effektiv gegeben ist.

BAG 28. 3. 2006 – 1 ABR 58/04, NZA 2006, 1112, 1118 Tz. 58

Entscheidend dafür war die Überlegung, dass ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit entstehen würde, wenn man in jedem Fall nach der Durchsetzungskraft der Gewerkschaft fragen müsste.

BAG, a.a.O.: „Wäre die Tariffähigkeit einer Arbeitnehmervereinigung jeweils nach Region, Berufszweig oder Branche unterschiedlich zu beurteilen, entstünde eine die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie ernsthaft gefährdende Unsicherheit. Es würde sich bei jedem Tarifvertrag die Frage stellen, ob die ihn abschließende Arbeitnehmervereinigung im jeweiligen räumlichen und fachlichen Bereich Durchsetzungskraft und damit (partielle) Tariffähigkeit besitzt. Schwer zu bestimmen wären zudem die räumlichen Grenzen, innerhalb derer Tariffähigkeit besteht oder nicht besteht.“

Das BAG lässt es deshalb genügen, dass die gewerkschaftliche Durchsetzungskraft und organisatorische Leistungsfähigkeit „in einem zumindest nicht unerheblichen Teil“ des beanspruchten Zuständigkeitsbereichs vorhanden ist. Wie groß dieser Anteil insgesamt sein muss, bleibt letztlich unentschieden, doch führt das Gericht aus (BAG NZA 2006, 1112, 1118 Tz. 57):

„Das Konzept einer unteilbaren, an eine signifikante Repräsentanz anknüpfende Tariffähigkeit entspricht dem Allgemeininteresse an einer funktionsfähigen Tarifautonomie und ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Mächtigkeit einer Arbeitnehmervereinigung in einem zumindest nicht unbedeutenden Teil des von ihr beanspruchten Zuständigkeitsbereichs lässt im Normalfall erwarten, dass sich die Arbeitnehmerkoalition auch in den Bereichen, in denen es ihr an Durchsetzungskraft fehlt, beim Abschluss von Tarifverträgen nicht den Forderungen der Arbeitgeberseite unterwirft. Dabei lässt sich nicht generalisierend angeben, welche relative Größe der Teilbereich im Verhältnis zum Gesamtbereich haben muss, um die Arbeitnehmervereinigung insgesamt als tariffähig ansehen zu können. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Versagung der Tariffähigkeit einen erheblichen Eingriff in die Koalitionsfreiheit darstellt, ist allerdings eine grundrechtsfreundliche, eher großzügige Betrachtung geboten.“

Im vorliegenden Zusammenhang ist es nicht erforderlich, auf eine „eher großzügige Betrachtung“ zurückzugreifen. Der „nicht unerhebliche Teil“ des tariflichen Zuständigkeitsbereichs, in dem „Mächtigkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ bestehen muss, ist bei jeder der drei in Rede stehenden Gewerkschaften gegeben: Wenn eine von ihnen ihre Mitglieder zum Streik aufruft, können auch die übrigen Beschäftigten der Airlines wie der Flughafengesellschaften ihre Tätigkeit nicht mehr erbringen. Die „Erheblichkeit“ des Teils, in dem die einzelne Gewerkschaft über „Mächtigkeit“ verfügt, liegt auf der Hand. Dies wäre nur dann anders, wenn es sich um voneinander unabhängige Tätigkeitsfelder handeln würde, wo der Ausfall des einen die Weiterarbeit in den anderen nicht beeinträchtigen würde. Werden beispielsweise in bestimmten Unternehmen Eisenwaren für den Verbraucher produziert, in anderen jedoch Textilmaschinen, so käme es auf die Größenverhältnisse zwischen den Unternehmen an; würden die Eisenwaren nur in wenigen kleinen Unternehmen hergestellt und wäre dort eine Gewerkschaft durchsetzungsstark, so würde dies nicht notwendig ihre Tariffähigkeit auch für den gesamten Maschinenbau begründen. Im Luftverkehr ist die Situation eine völlig andere.

Auch was die Leistungsfähigkeit angeht, bestehen keine Bedenken. Zwar muss eine Gewerkschaft in der Lage sein, ihre Funktionen zu erfüllen, etwa das wirtschaftliche Umfeld von Tarifverträgen zu beurteilen, Verhandlungen zu führen und die Einhaltung abgeschlossener Tarifverträge zu überwachen, doch genügt hierfür schon ein vergleichsweise kleiner und zentralisierter Apparat, wenn sich die Mitglieder auf relativ wenige Standorte beschränken.

So BAG 14. 12. 2004 – 1 ABR 51/03, NZA 2005, 697, 702 f. für den Fall der UFO

Vieles spricht dafür, dass sowohl VC als auch UFO und GdF diese Voraussetzung für sich allein erfüllen; bei ihrem Zusammenwirken im Rahmen der IGL bestünde insoweit überhaupt kein Zweifel.

Was bleibt, ist allein die Frage, ob sich an dieser Beurteilung („es genügt die Mächtigkeit in einem nicht unwesentlichen Bereich“) dadurch etwas ändert, dass es sich nicht um eine Mitgliederorganisation, sondern um eine gemischte („hybride“) Organisation handelt. Dafür bestehen keinerlei Anhaltspunkte. Wenn eine aus Gewerkschaften und Einzelpersonen bestehende Organisation auch im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 GG rechtlich anzuerkennen ist,

dürfen an sie keine höheren Anforderungen als an eine Mitgliederorganisation gestellt werden. Genügt dort ein „Schwerpunkt“, muss dies auch bei einer gemischten Organisation der Fall sein. Dazu kommt, dass die Erfordernisse der Mächtigkeit und Leistungsfähigkeit den Sinn haben, die Funktionsfähigkeit des Tarifsystems zu sichern, indem nur Akteure zugelassen werden, die mit dem Instrument „Tarifvertrag“ angemessen umgehen können. Dabei kann es aber keine Rolle spielen, auf welche Weise sie organisiert sind, ob der maßgebende „Schwerpunkt“ durch eine starke Mitgliederkonzentration oder durch ein korporatives Mitglied gebildet wird.

Die IGL wäre also auch dann nach § 2 Abs. 1 TVG tariffähig, wenn sie in den „neuen“ Bereichen noch nicht über so viele Mitglieder verfügen würde, dass sie schon mit deren Hilfe den nötigen Druck auf die Arbeitgeberseite ausüben könnte.

IV. Kompetenzprobleme

Abschließend soll kurz auf die Frage eingegangen werden, wie durch die Satzung sicher gestellt werden kann, dass nicht eine Gewerkschaft in eine Minderheitenposition gerät und unter Berufung auf das Tarifeinheitsgesetz an den Rand gedrängt wird.

Zunächst lässt sich festlegen, dass einzelne Piloten, Mitglieder des Kabinenpersonals und Mitarbeiter der Flugsicherung nicht Mitglieder der ILG werden, sondern sich ausschließlich in VC, UFO bzw. GdF organisieren können. Auf diese Weise würde ein theoretisch denkbares „Ausbluten“ der Einzelgewerkschaften verhindert. Rechtlich könnte man dies in der Weise regeln, dass kraft Satzung der Beitritt eines Fluglotsen zur ILG automatisch als Beitritt zur GdF gilt.

Zweites wichtiges Problem ist die Abgrenzung der tariflichen Zuständigkeiten. Wie oben ausgeführt, kann die Tariffähigkeit der Spitzenorganisation nicht mit Außenwirkung gegenständlich oder personell beschränkt werden. Im Innenverhältnis sind Beschränkungen aber sehr wohl möglich. Diese können etwa darin liegen, dass ein Tarifvertrag, der sich auch auf den Organisationsbereich einer Einzelgewerkschaft erstreckt, nur dann abgeschlossen werden darf, wenn die betroffene Gewerkschaft zustimmt. Würde dem zuwidergehandelt, könnte die betroffene Gewerkschaft mit sofortiger Wirkung ihren Austritt erklären. Keine solch dramatischen Entwicklungen wären dann zu erwarten, wenn man sich für die

„Vollmachtslösung“ nach § 2 Abs. 2 TVG entscheiden würde. Danach kann die Spitzenorganisation nur für diejenigen Mitgliedgewerkschaften tätig werden, die ihr eine entsprechende Vollmacht erteilt haben. Ihre Eigenschaft als Spitzenorganisation wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Weitere Fragen, die sich bei der Gründung der IGL stellen können, können mangels ausreichender Informationen hier nicht antizipiert werden. Zu ihnen ist bei Bedarf Stellung zu nehmen, wenn sie in der Praxis als lösungsbedürftig wahrgenommen werden.